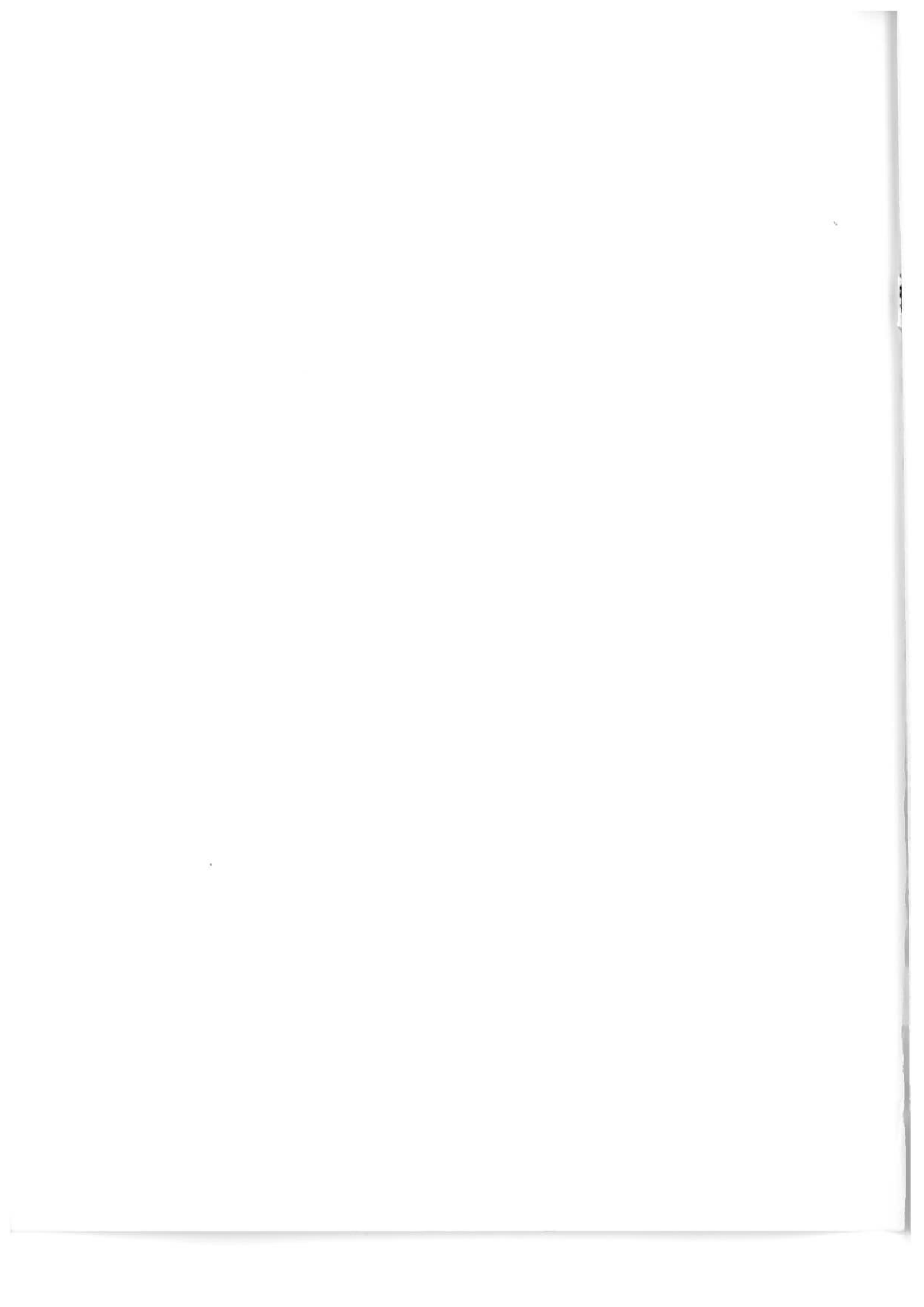




*Confederação Nacional da Indústria*



**A VISÃO DA INDÚSTRIA**





*Confederação Nacional da Indústria*



© Confederação Nacional da Indústria

Confederação Nacional da Indústria - Rio de Janeiro  
Av. Nilo Peçanha, 50 - 34 andar  
CEP 20044-900 - Rio de Janeiro - RJ  
Telex: 22634 - CNIN/BR  
Fax: 262-1495  
PABX: 534-8000  
DDD: 021  
CGC: 33.665.126/0001-34

Confederação Nacional da Indústria - Brasília  
SBN - Quadra 01 - Bloco C - 16 andar  
Edifício Roberto Simonsen  
CEP 70040-903 - Brasília - DF  
Telex: 1286 - CNIN/BR - DF  
Fax: 224-2292  
PABX: 321-7778  
DDD: 061  
CGC: 33.665.126/0001-06

**Edição**

Dipub - Divisão de Publicações  
Decom/CNI

**Projeto gráfico**

Núcleo de Editoração  
Eletrônica da SAA/CNI

**Capa**

Florita Paes

**Editoração Eletrônica**

Cláudia da Costa Paiva  
José Mira

Impresso no Brasil

---

Rumo ao crescimento: a visão industrial.

Rio de Janeiro: CNI, 1994

p.: il.

I. Confederação Nacional da Indústria  
(Brasil).

DESCRITORES: Política econômica/  
Competitividade industrial/Política industrial/Política  
tecnológica/Política de comércio exterior/Crescimento  
Econômico/Brasil/CNI/Propostas  
(Forma)

---

CDD 338.981



**Este documento foi elaborado para a Diretoria e o Conselho de Representantes da CNI, pelos Conselhos Temáticos Permanentes, da CNI, de Política Econômica, presidido por Arthur João Donato; de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico, presidido por José de Freitas Mascarenhas; e de Integração Internacional, presidido por Osvaldo Moreira Douat. Recebeu colaborações dos Conselhos de Relações do Trabalho e Desenvolvimento Social e de Assuntos Legislativos, presididos por Mário Amato e Dagoberto Lima Godoy, respectivamente; da Diretoria da CNI e das Federações de Indústrias de todo o País.**

## **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA**

### **DIRETORIA - 1992/95**

#### **Presidente**

ALBANO DO PRADO FRANCO

#### **Presidente em exercício**

MARIO AMATO

#### **1º Vice-Presidente**

AGOSTINHO VELLOSO DA SILVEIRA (\*)

#### **Vice-Presidentes**

ARTHUR JOÃO DONATO  
LUIZ CARLOS MANDELLI  
JOSÉ ALENCAR GOMES DA SILVA  
ORLANDO MOSCOZO BARRETO DE ARAÚJO  
JORGE ALOYSIO WEBER  
MILTON FETT  
FERNANDO DE SOUZA FLEXA RIBEIRO  
JONES SANTOS NEVES FILHO  
NAPOLEÃO CAVALCANTI LOPES BARBOSA  
ANTONIO FÁBIO RIBEIRO

#### **1º Secretário**

JOSÉ AQUINO PORTO

#### **2º Secretário**

LUIZ ESTEVES NETO

#### **1º Tesoureiro**

FERNANDO GONÇALVES BEZERRA

#### **2º Tesoureiro**

MIGUEL VITA

#### **Suplentes**

ANTÔNIO JOSÉ DE MORAES SOUZA  
ARY WOJCIK  
JORGE WANDER LAUTOMÁS  
MIGUEL DE SOUZA  
EDGARD JULIUS BARBOZA ARP  
ANTONIO EDSON LOPES ARAÚJO  
FRANCISCO LEITE DA SILVA  
OSVALDO MOREIRA DOUAT  
FRANCISCO RENAN ORONÓZ PROENÇA  
LUISE ULALIO DE BUENO VIDIGAL FILHO  
IDALITO DE OLIVEIRA  
ODILON RIBEIRO COUTINHO  
JOSÉ FLÁVIO LEITE COSTA LIMA

#### **Conselho Fiscal**

##### **Efetivos**

FRANCISCO GARCIA RODRIGUES (Licenciado)  
JORGE ELIAS ZAHARAN  
ALBERTO ABDALLA  
ALFREDO FERNANDES (\*)

##### **Suplentes**

ADALBERTO DE SOUZA COELHO  
LOURIVAL NOVAES DANTAS

(\*) Condição provisória, enquanto perdurar a licença do titular.

# APRESENTAÇÃO

O documento Rumo ao Crescimento - A Visão da Indústria, que a Confederação Nacional da Indústria apresenta ao novo Governo, ao novo Congresso e à sociedade, é a expressão de um amplo processo de discussão sobre o futuro da economia brasileira coordenado pelo Presidente em exercício da CNI, Mario Amato, e desenvolvido pelos Conselhos Temáticos da CNI, a sua Diretoria e as Federações Estaduais de Indústrias de todo o País.

Este é um documento-diálogo. Uma referência para que o novo Governo e o novo Congresso busquem no diálogo com a indústria brasileira a construção das bases necessárias para que o Brasil reencontre, neste final de século, o seu destino como uma das mais importantes nações industriais da economia mundial.

Este é também um documento-ação. O Brasil tem pressa. Nos últimos anos o País perdeu produto e empregos por conta do atraso das reformas estruturais e da incapacidade de estabilizar a economia. A energia da Nação deve estar voltada para a implementação das reformas capazes de permitirem à economia consolidar a estabilização e abrir fronteiras para um novo ciclo de crescimento sustentável.

A Confederação Nacional da Indústria espera que a divulgação deste documento contribua para o fortalecimento dos conceitos emitidos e que represente um convite para a ação. O Brasil encontra-se em fase singular da sua história, a um passo de romper o ciclo de baixo crescimento, instabilidade econômica e reduzida auto-estima. A indústria brasileira confia em sua capacidade de responder aos desafios que lhe são impostos pelos cenários doméstico e internacional, mas considera imprescindível que o seu entorno não represente uma desvantagem competitiva. É este o diálogo que propomos à Nação.

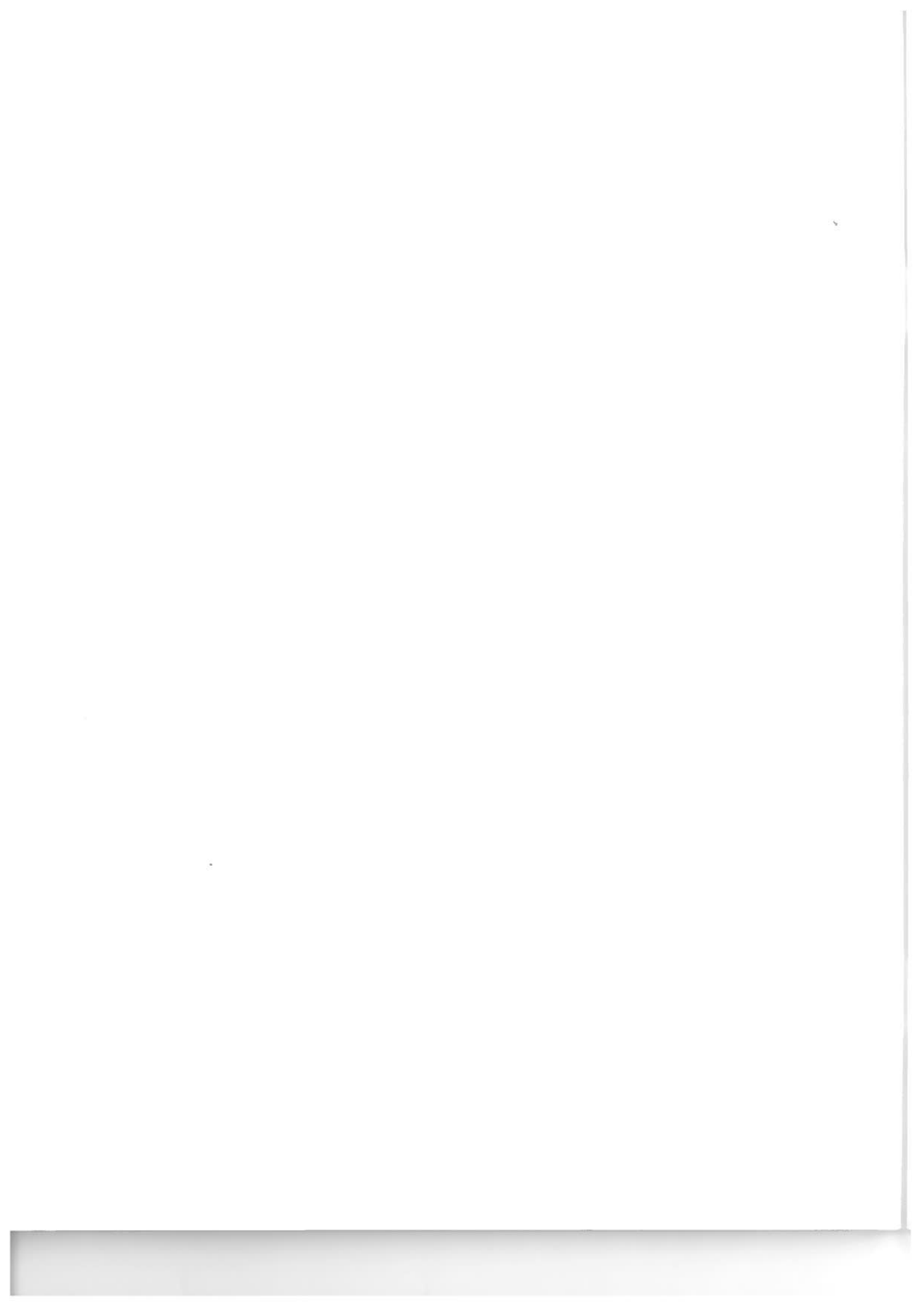
Albano Franco  
Presidente da CNI





# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	09
REQUISITOS E CONDICIONANTES .....	12
<b>A estabilização econômica</b> .....	12
<b>Reordenamento econômico</b> .....	14
<b>Gestão das políticas</b> .....	19
<b>As condicionantes externas</b> .....	26
POLÍTICA DE COMPETITIVIDADE INDUSTRIAL .....	30
<b>Introdução</b> .....	30
<b>Política Industrial</b> .....	32
O balanço da reestruturação .....	32
Os instrumentos horizontais .....	37
As intervenções seletivas .....	42
<b>Política tecnológica</b> .....	45
A questão tecnológica para a indústria .....	45
As pressões por inovação .....	46
Fundamentos para uma política tecnológica .....	47
<b>Política de comércio exterior</b> .....	51
Introdução .....	51
Política de importação .....	52
Política de exportação .....	55
A estratégia brasileira de inserção internacional .....	64
A administração do comércio exterior .....	65
O transporte no comércio exterior brasileiro .....	66



# INTRODUÇÃO

## Onde Estamos

O Brasil deverá iniciar o ano de 1995 com amplas condições para um novo ciclo de crescimento econômico sustentável. O avanço das reformas estruturais e a provável estabilidade macroeconômica abrem perspectivas para uma inflexão no padrão de crescimento. O potencial de materialização deste novo ciclo virtuoso dependerá do sucesso da estabilidade e do aprofundamento das reformas estruturais, via mudanças na Constituição.

O novo ciclo de crescimento exige ações em múltiplas direções. A estabilidade macroeconômica surge como uma pré-condição, mas, por si só, não será suficiente para garantir uma expansão duradoura. Há necessidade de políticas que avancem além da gerência macroeconômica e que promovam um desenvolvimento institucional compatível com as novas necessidades da economia.

Sociedades estagnadas incorporam crenças e instituições que falham em confrontar e solucionar novos problemas. Parcelas dos problemas brasileiros da última década inscrevem-se nesta moldura. O Brasil encontra-se em um momento especial da sua história em que se faz necessária uma ampla adaptação do seu **software** institucional. Instituições e instrumentos que foram funcionais na fase de criação da sua indústria são insuficientes para enfrentar os novos desafios. Nos últimos anos, parcela desta agenda de mudanças foi enfrentada; a agenda permanece, no entanto, inconclusa.

O congestionamento de diversos projetos modernizantes no Congresso Nacional e o fracasso da revisão constitucional simbolizam as restrições que se antepuseram ao processo de modernização institucional neste último ano. É reconfortante perceber, no entanto, que as visões dos agentes da sociedade estão passando por transformações radicais, o que permite antever que a conclusão da agenda de modernização é a principal tarefa do novo Presidente da República e do novo Congresso Nacional.

## O Que Desejamos

A indústria deseja ser eficiente, competitiva e inserida em uma sociedade marcada pela melhoria dos indicadores sociais e redução dos desequilíbrios pessoais e espaciais de renda.

Atuar, simultaneamente, sobre os problemas de eficiência e equidade é o grande desafio da sociedade brasileira. Os caminhos para se atingir este objetivo passam, necessariamente, pela elevação da produtividade, pelo aumento da eficácia dos gastos sociais (em especial, saúde e educação) e manutenção de uma trajetória de crescimento sustentável.

**O Brasil deverá iniciar o ano de 1995 com amplas condições para um novo ciclo de crescimento econômico sustentável. O potencial de materialização deste novo ciclo virtuoso dependerá do sucesso na estabilização e do aprofundamento das reformas estruturais, via mudanças na Constituição.**

**É fundamental que se reduza o viés anti-competitividade de muitas das políticas governamentais e se gere um ambiente econômico favorável ao crescimento e à melhoria da eficiência econômica.**

É compreensão da indústria que processos de ajuste centrados, exclusivamente, no aumento da pressão competitiva não são suficientes para estruturar uma direção estratégica. É fundamental que se reduza o viés anticompetitividade de muitas das políticas governamentais e se gere um ambiente econômico favorável ao crescimento da produtividade e à melhoria da eficiência econômica.

O quadro a seguir apresenta alguns dos elementos fundamentais à nova estratégia de crescimento da economia brasileira.

Fundamentos	Eliminando os Entraves	Opções Estratégicas	Ações Fundamentais	Resultados
Economia de mercado e livre competição	Reforma dos sistemas tributário e previdenciário	Aprofundamento da liberalização comercial condicionado à modernização doméstica	Elevação da poupança e do investimento	Crescimento e desenvolvimento sustentável
Estabilidade macroeconômica	Fim das restrições à participação do capital estrangeiro	Prioridade às políticas horizontais (infra-estrutura, educação, informação, metrologia...)	Elevação da produtividade	Eficiência Redução da pobreza
Integração à economia internacional	Sistema de relações do trabalho mais centrado na negociação	Políticas setoriais voltadas para a competitividade		Melhoria dos indicadores sociais
Regras estáveis	Instituições capazes de gerar responsabilidade fiscal e monetária	Exportações como indução à eficiência e competitividade		Redução dos desequilíbrios regionais
Respeito aos contratos	Administração pública profissional e eficiente	Capacitação tecnológica		
Investimentos em educação	Eliminação dos monopólios constitucionais e privatização	Políticas pró-competição		

### *Os fundamentos*

O fundamento básico é o respeito ao funcionamento de uma moderna economia de mercado. Isto exige segurança jurídica aos contratos e aos direitos de propriedade, além de um sistema econômico que estimule a concorrência, a competição, custos baixos de transação e um sistema de preços conectado à economia internacional. A estabilidade macroeconômica é um pré-requisito para a nova fase de crescimento, assim como uma radical transformação qualitativa do sistema educacional.

### *Eliminando os entraves*

A nova fase de crescimento da economia brasileira exigirá instituições compatíveis com os novos desafios. São necessárias as reformas da previdência, tributária, laboral e a consolidação de instituições dotadas de maior responsabilidade fiscal e monetária, a exemplo da concessão de um maior grau de autonomia para o Banco Central. Para a expansão das novas fronteiras de



investimento, além dos efeitos das reformas mencionadas, cabe destacar a privatização, o que inclui a eliminação dos monopólios constitucionais, o fim das restrições à participação do capital estrangeiro na economia brasileira e uma nova legislação de concessão de serviços públicos.

### *Opções estratégicas*

Definir o papel da indústria em sua estratégia de crescimento é uma das decisões chaves do País. Não há dúvida de que o respeito aos fundamentos é a melhor política para a indústria, mas existem opções estratégicas, a maioria de caráter horizontal, fundamentais para o desenvolvimento industrial.

O primeiro passo é, em verdade, a formação de uma visão estratégica sobre o futuro da indústria brasileira. Esta visão é fundamental para mobilizar e aglutinar a sociedade. Os desafios da indústria brasileira estão associados à continuidade e extensão dos ganhos de eficiência e competitividade e à preparação da indústria e das instituições para uma etapa mais intensiva em inovação e inserção nas novas fronteiras de desenvolvimento industrial.

O processo de liberalização comercial desenvolvido desde 1989 foi inevitável e necessário para a geração de uma nova estratégia industrial para o País. É momento, no entanto, de se construir uma agenda positiva para o setor industrial. A indústria já convive com forte pressão competitiva. O objetivo central desta nova fase deve se localizar na implementação das reformas estruturais que reduzam o “custo Brasil”.

Fatores externos à empresa são um dos principais obstáculos à competitividade da indústria brasileira. As empresas industriais têm sofrido custos adicionais e incorrido em problemas de atendimento aos clientes em razão da crescente deterioração da infra-estrutura de transportes, comunicações e energia do País. A elevação dos investimentos em infra-estrutura exigirá uma crescente participação do setor privado.

As empresas industriais têm investido no combate às suas ineficiências. Um novo ciclo mais intensivo em inovação será inevitável, uma decorrência natural do processo de transformação do setor industrial. Esta transição exige uma mão-de-obra industrial com melhor formação educacional básica e instituições capazes de apoiar a capacitação tecnológica das empresas

Apesar da maior importância relativa que deva ser concedida às políticas horizontais, existe um papel para as políticas setoriais estruturantes. Não cabe aqui um retorno às políticas safra anos 50, mas a formação de visões setoriais em que seja possível se identificar ações dos setores privado e público, passíveis de serem desenvolvidas através de ações coordenadas.

O desenho e implementação de uma estratégia para a indústria exigirá uma estrutura institucional apropriada, com capacidade de liderar as transformações requeridas e coordenar as diversas iniciativas.

**O processo de liberalização comercial desenvolvido desde 1989 foi inevitável e necessário para a geração de uma nova estratégia industrial para o País. É momento, no entanto, de se construir uma agenda positiva para o setor industrial.**

### *Ações fundamentais*

A taxa de investimento da economia brasileira permanece muito reduzida. O principal desafio é elevá-la dos atuais 16% do PIB para um número compatível com a nova trajetória de crescimento. Atingir este objetivo dependerá do pleno controle da inflação, da elevação da taxa de poupança global da economia, da elevação da produtividade do investimento, da contribuição do capital estrangeiro e da existência de instituições financeiras capazes de mobilizar os fundos necessários à nova fase de expansão. O elo fundamental desta nova fase é a elevação da produtividade; este objetivo não será alcançado sem investimentos expressivos em educação e treinamento.

## REQUISITOS E CONDICIONANTES

### **A Estabilização Econômica**

O Brasil conviveu nos últimos quinze anos com um processo de megainflação, acompanhado de forte redução na taxa de crescimento do produto agregado. Não se poderia esperar outro resultado: ainda que possam coexistir, por períodos curtos de tempo, altas taxas de inflação com crescimento econômico, não há dúvida que, em um horizonte mais longo, o comprometimento permanente com a estabilidade é fundamental para que a economia entre em uma trajetória de crescimento sustentado.

Em processos de inflação crônica, decisões de longo prazo, tais como a contratação de trabalhadores e o investimento produtivo, tendem a ser postergadas, dada a incerteza sobre a evolução da economia. A consequência é a estagnação econômica, pois eventuais ciclos de recuperação do nível de atividade acabam por não se sustentar, sendo sucedidos por novo período recessivo. Resulta daí ser a estabilização um pré-requisito para viabilizar o crescimento sustentado.

Inúmeras tentativas de estabilização foram implementadas no país desde meados da década de 80. Todas elas fracassaram. Na verdade, nenhum desses programas foi sequer capaz de manter a inflação em níveis reduzidos por mais de alguns poucos meses. Ainda assim, o Brasil avançou nos últimos anos no rumo da estabilização. Primeiro, estas experiências contribuíram para a formação de um diagnóstico consensual a respeito das causas da inflação brasileira, identificando-se no financiamento inflacionário do desequilíbrio do setor público a raiz do problema. Segundo, ocorreram importantes transformações que tornaram a economia brasileira mais eficiente, como a privatização de empresas estatais, a abertura da economia e o aumento da produtividade do setor industrial. Por fim, do lado do setor externo, a questão da dívida foi equacionada e o país conseguiu notável acumulação de reservas internacionais.

O comprometimento permanente com a estabilidade é fundamental para que a economia entre em uma trajetória de crescimento sustentado.

O Plano Real tem todas as chances de se constituir no início da etapa final da longa caminhada até a estabilização. Primeiro porque, tal como acima descrito, foi lançado em um contexto em que o país amadureceu e no qual as condições econômicas prevalentes são mais favoráveis. Segundo porque o plano em si tem méritos que o tornam radicalmente distinto dos anteriores. Sua principal virtude foi ter sido anunciado com antecedência e ter se baseado em um mecanismo de desinercialização da economia negociado e transparente. Ademais, fiel ao diagnóstico que identifica no desequilíbrio fiscal a raiz da inflação brasileira, o plano foi precedido de medidas destinadas a garantir, ainda que transitoriamente, o indispensável ajuste das contas públicas. De fato, a primeira etapa do plano se destinava a conseguir o equilíbrio orçamentário durante o exercício de 94, e seu cumprimento se constituía em uma pré-condição para avançar para as demais etapas.

Até o momento, o balanço dos resultados obtidos pelo programa de estabilização é promissor. Completados quatro meses da introdução do Real, a trajetória de inflação neste período mostrou-se bastante próxima do esperado à época da introdução da nova moeda. Mais importante, logrou-se obter taxas de inflação reduzidas sem que fosse necessário recorrer a congelamento ou outras formas de intervenção no sistema de preços.

Em um horizonte mais longo, entretanto, existem apreensões associadas, em última análise, à precariedade e, sobretudo, transitoriedade do ajuste fiscal que são, por sua vez, decorrentes do fracasso da Revisão Constitucional. A questão fiscal ainda carece de tratamento saneador definitivo, dependendo, entre outras coisas, de reformas abrangentes, especialmente nas áreas fiscal e previdenciária, para viabilizar o equilíbrio permanente das finanças públicas e reestabelecer as condições de controle dos gastos públicos, caracterizando uma mudança de regime fiscal.

Por outro lado, é imperativo observar que o plano vem se apoiando sobremaneira na taxa de câmbio. O peso desta fase do plano começa a recair excessivamente sobre o setor externo da economia brasileira, com o evento da significativa valorização do real. Em poucos meses o câmbio se valorizou acentuadamente, com reflexos negativos já se fazendo sentir no desempenho das exportações de alguns setores mais sensíveis.

Ainda que no novo cenário doméstico e internacional a obtenção de vultosos saldos comerciais não se constitua em uma exigência, não há dúvidas que as exportações devem continuar a desempenhar um papel importante tanto na criação de novos empregos, quanto na garantia de que este crescimento se dará com o aumento da qualidade e da produtividade. Para tanto, é importante sinalizar para o médio e longo prazos uma estrutura de preços relativos que estimule o investimento no setor exportador da economia. A atual política não sinaliza nesta direção.

Este quadro aumenta a importância e a urgência das reformas estruturais que, uma vez implementadas, tornem os fundamentos fiscais mais sólidos. Na ausência de alterações desta natureza, a tendência é de aprofundamento na valorização do real, o que poderá comprometer o próprio sucesso do plano de estabilização.

**A questão fiscal ainda carece de tratamento saneador definitivo, dependendo, entre outras coisas, de reformas abrangentes, especialmente nas áreas fiscal e previdenciária, para viabilizar o equilíbrio permanente das finanças públicas e reestabelecer as condições de controle dos gastos públicos, caracterizando uma mudança de regime fiscal.**

## O Reordenamento Econômico

As reformas estruturais são fundamentais para a consolidação da estabilização da economia brasileira e para a retomada do crescimento econômico auto-sustentado. Estas reformas visam redefinir o tamanho do Estado brasileiro, o seu perfil de atuação e a sua interação com o setor privado. Uma vez concretizadas, elas ajudarão a remover uma série de obstáculos que dificultam a ação eficiente do setor privado, ao mesmo tempo em que tornarão viável a atuação do Estado onde ele deve, de fato, estar presente.

A agenda de mudanças cobre um espectro amplo e variado e revela um elevado grau de interdependência. Ela envolve reformas do Estado, dos sistemas tributário e previdenciário, das relações de trabalho, a ampliação das privatizações, o que inclui a eliminação dos monopólios constitucionais e o fim das restrições aos empreendimentos privados. Na verdade, a inflação crônica aliada à estagnação econômica dos últimos quinze anos impediu a renovação institucional, quando não destruiu as instituições existentes. O custo da convivência prolongada com a hiperinflação reprimida no Brasil inclui também a baixa taxa de investimentos em modernização institucional.

Boa parte das mudanças requeridas exigem o reexame do texto constitucional vigente. Ainda que tenha trazido inegáveis progressos à expansão da cidadania no Brasil, a Constituição de 1988 não ofereceu respostas adequadas a diversos desafios enfrentados pelo país, notadamente quanto aos aspectos institucionais que estimulam o crescimento da riqueza de um país, decisivos, portanto, para a superação do atual ciclo de estagnação econômica.

### *Reforma tributária*

O processo de inflação crônica vivido pelo País nos últimos quinze anos conduziu a uma contínua erosão da base tributária do governo e da sua capacidade de arrecadação. Ainda assim, o setor público foi capaz de manter sua participação impositiva sobre a renda nacional - cerca de 25% -, graças à criação de impostos distorcivos e às constantes alterações nas alíquotas dos impostos existentes. Estas mudanças acabaram por tornar o sistema tributário complexo, iníquo, com forte concentração da carga tributária em poucos agentes, com crescentes incentivos à sonegação e à evasão e, sobretudo, ineficiente.

A motivação básica da reforma tributária decorre da necessidade de eliminar as inúmeras distorções criadas ao longo dos últimos anos. Este é um ponto importante, pois se é virtualmente unânime a convicção sobre a necessidade de uma ampla reforma no sistema tributário brasileiro, o mesmo não se pode dizer sobre os objetivos de tal reforma e, portanto, sobre as propostas concretas de mudança existentes. A reforma tributária não é um meio de ampliar a arrecadação global do setor público a curto prazo; é, sim, uma forma de racionalizar o sistema, reintroduzindo os princípios de neutralidade, eficiência e equidade, criando um sistema de incentivos às atividades econômicas compatível com a integração da economia ao mercado mundial, e com a retomada do crescimento. Os ganhos de arrecadação virão a médio e longo prazos, com o estímulo dado à atividade econômica.

**Boa parte das mudanças requeridas exigem o reexame do texto constitucional vigente.**



Entre as principais distorções do sistema tributário brasileiro vale citar:

- a) a elevada participação de tributos cumulativos (COFINS, PIS, IPMF), que oneram exportações e investimentos, privilegiam o produto importado, cuja cadeia produtiva não está sujeita a esta cumulatividade, e aumentam a regressividade do sistema;
- b) os altos custos acessórios decorrentes do grande número de tributos e da complexidade das respectivas legislações, bem como, mais especificamente, da coexistência de dois tributos sobre valor adicionado baseados no sistema de crédito (IPI e ICMS), o que amplia os custos gerenciais e legais das empresas;
- c) os níveis elevados das alíquotas nominais de diversos tributos, associados à forte concentração da carga tributária sobre um número reduzido de contribuintes;
- d) a elevada taxação incidente sobre a folha de pagamentos, onerando o custo do trabalho e incentivando a informalização e o desemprego.

Qualquer proposta de reforma deve procurar reduzir as distorções acima elencadas e atender a alguns princípios básicos, quais sejam:

- a) melhor distribuição da carga tributária, eliminando a sobretaxação do setor produtivo, de forma que o ônus fiscal seja suportado por um universo maior de contribuintes;
- b) redução do custo de arrecadação, buscando-se a máxima simplicidade legislativa e regulatória no sistema como um todo;
- c) desoneração das exportações e dos investimentos, fundamental para dar condições de competitividade à produção nacional frente à concorrência internacional;
- d) maior respeito aos princípios de progressividade dos tributos, evitando-se a incidência cumulativa de vários tributos sobre uma mesma operação econômica, fenômenos que ampliam a regressividade do sistema;
- e) estímulo à autonomia e responsabilidade fiscal dos Estados e Municípios;
- f) assegurar a existência de uma legislação tributária estável.

O atendimento a estes princípios conduz, necessariamente, à eliminação de tributos e à redução de alíquotas nominais. Haverá uma perda de arrecadação a curto prazo - o que explica em parte a resistência de algumas áreas de governo à idéia de reforma - , que será compensada, a médio e longo prazos, pela ampliação da base de arrecadação, incluindo a diminuição das margens de sonegação. A perda transitória de receita deverá ser compensada por receitas também transitórias - a privatização, por exemplo - ou por cortes de gastos.

**A desoneração das exportações e dos investimentos é fundamental para dar condições de competitividade à produção nacional frente à concorrência internacional.**

Neste contexto, o novo sistema tributário deveria estar assentado sobre as bases tradicionais - renda, consumo e propriedade -, eliminando-se diversos tributos hoje existentes.

### Linhas de ação

1. fortalecimento dos impostos diretos, notadamente do Imposto de Renda, cuja base deveria ser ampliada pela redução de incentivos, imunidades, abatimentos, deduções, etc;
2. criação de apenas um imposto sobre consumo, garantindo a desoneração das exportações e dos investimentos e a redução dos custos de arrecadação para as empresas;
3. eliminação dos tributos cumulativos, tais como o COFINS e o PIS/PASEP, sendo a perda de arrecadação compensada pela ampliação da arrecadação dos tributos tradicionais, incluindo impostos seletivos;
4. eliminação de vários tributos atualmente existentes, tais como o imposto sobre grandes fortunas, o adicional do imposto de renda, etc.

Uma proposta de sistema tributário, acompanhada da devida quantificação, é apresentada a seguir.

<b>A proposta empresarial de reforma tributária</b>		
<p>Durante o processo de revisão constitucional o setor empresarial, após intensos debates, formulou uma proposta de reforma tributária cuja estrutura básica é descrita a seguir, acompanhada das estimativas aproximadas de arrecadação.</p> <p>A proposta mantém as fontes tradicionais de tributação, quais sejam, a renda, o consumo e a propriedade, reduzindo drasticamente o número de tributos, dos atuais 17 para apenas 5 impostos e uma contribuição. Uma das suas características mais importante é a substituição dos atuais ICMS, IPI e ISS por um imposto sobre vendas a varejo, à moda do <b>sales tax</b> americano, que desonera, por definição, as exportações e os investimentos.</p>		
Tributos	Competência	Arrecadação prevista % do PIB
Imposto de Renda	União	8,0
Impostos seletivos	União	3,0
Imposto sobre Comércio Exterior	União	0,5
Imposto sobre Vendas a Varejo	Estados	8,5
Imposto sobre Propriedade	Municípios	1,0
Contribuição Social	União	1,5
<b>Total</b>		<b>22,5</b>

## **Reforma da Previdência**

O modelo brasileiro de Seguridade e Previdência Social está comprometido em função de suas bases conceituais e de problemas gerenciais. Não são problemas independentes, já que a má gestão decorre, em boa medida, da ausência de conceitos claros e objetivos convergentes.

Concebido originalmente para funcionar sob o regime de capitalização, o sistema passou rapidamente para um sistema de repartição, onde os trabalhadores ativos sustentam os inativos. Ocorre que o equilíbrio deste sistema é precário e depende crucialmente do comportamento de variáveis econômicas e demográficas. O ciclo econômico - baixo crescimento do produto, do emprego e dos salários do setor formal nos últimos quinze anos - e as mudanças demográficas recentes contribuíram para tornar o sistema, tal como está, inviável.

Por outro lado, a concessão de novos e crescentes benefícios implicou em substancial aumento de gastos. O maior erro da Carta de 1988 foi distribuir benefícios sem assegurar os recursos necessários para o seu financiamento adequado. Na verdade, o sistema de seguridade social definido em 1988 não tem viabilidade econômica. A combinação de aposentadoria por tempo de serviço com ampla concessão de direitos e de aposentadorias especiais não é sustentável, seja a curto ou a longo prazo, exigindo uma ampla reformulação. Projeções de longo prazo realizadas pelo IPEA mostram que, mantidas as regras atualmente vigentes, o sistema de seguridade social tende a apresentar déficits crescentes.

Foi criado, assim, um círculo vicioso, com as sucessivas administrações buscando aumentos de alíquotas, gerando contribuições bastante elevadas, incentivando a informalização do mercado de trabalho. Esta, por sua vez, implica em evasão de contribuições, o que conduz a novo aumento de alíquotas, e assim por diante. Como resultado tem-se um sistema onde se gasta muito e mal, sem que haja separação entre os recursos destinados à previdência, à assistência, à saúde; onde há um excesso de encargos impostos às empresas, e onde, paradoxalmente, grande parte dos trabalhadores recebe uma aposentadoria aquém das suas necessidades de sobrevivência.

Todos esses fatores demonstram a urgência da implementação de uma reforma geral do Sistema Previdenciário brasileiro, que proporcione uma maior eficiência do sistema e a sua democratização. A proposta apresentada a seguir, em linhas gerais, representa um passo na direção da construção de um sistema previdenciário baseado na capitalização, com participação da iniciativa privada, sem aposentadorias especiais, e com condições mínimas de financiamento não inflacionário.

### **Linhas de ação**

1. separação da previdência social da saúde e assistência social, inclusive a nível orçamentário e de fonte de custeio. Prevê-se um sistema previdenciário misto, onde seria mantida uma previdência oficial básica, funcionando sob o regime de repartição, com o benefício definido em torno de um salário mínimo, suportada de forma tripartite, pela

**O maior erro da Carta de 1988 foi distribuir benefícios sem assegurar os recursos necessários para o seu financiamento adequado. Na verdade, o sistema de seguridade social definido em 1988 não tem viabilidade econômica .**

**Para aumentar a eficiência do setor público é fundamental determinar com clareza as responsabilidades e competências das três esferas de governo.**

União, empregadores e trabalhadores, a primeira mediante recursos de seu orçamento e os demais através de contribuição social incidente sobre a folha de salários;

2. criação de uma previdência complementar obrigatória, para a faixa de contribuição até dez salários mínimos, sob o regime de capitalização, suportada com recursos exclusivos dos segurados e gerida por entidades de previdência pública ou privada. Ficaria mantida a previdência complementar facultativa para faixas salariais mais elevadas;

3. introdução do critério de idade para a aposentadoria, combinando-a com o tempo de serviço, e eliminação de todas as aposentadorias especiais, com exceção dos casos de trabalho insalubre previstos em lei;

4. a saúde e a assistência social devem deixar de ter fonte específica de receita tributária, sendo sustentadas com recursos da União, Estados e Municípios, com atuação complementar livre à iniciativa privada.

### ***Reforma do Estado***

Além das reformas do sistema tributário e previdenciário, é necessário proceder também a uma verdadeira reforma do Estado, que consiste na mudança de seu perfil de atuação, deixando de intervir em setores nos quais a iniciativa privada pode oferecer bens e serviços, concentrando seus recursos em áreas de inequívoca competência do Estado e no aumento da eficiência do serviço público. Enquanto o primeiro ponto está intimamente associado ao processo de privatização, que será analisado mais adiante, o segundo envolve mudanças importantes na gestão e na distribuição de competências dentro do setor público.

Para aumentar a eficiência do setor público é fundamental, antes de mais nada, determinar com clareza as responsabilidades e competências das três esferas de governo. A Constituição de 1988 descentralizou as receitas sem que houvesse a correspondente descentralização dos encargos. Em consequência, a União tornou-se cronicamente deficitária, ao passo que a arrecadação excedente transferida para os governos subnacionais foi, com raras exceções, consumida por novos gastos.

A compatibilização entre receitas e encargos é, assim, um ingrediente básico para a obtenção do equilíbrio permanente das contas públicas. Do ponto de vista da eficácia da ação de governo, a descentralização da maior parte dos gastos parece ser a medida mais adequada, já que os governos locais têm vantagens comparativas na realização de gastos tais como educação, saúde e saneamento.

O segundo conjunto importante de medidas diz respeito à rigidez dos gastos públicos e à possibilidade de se fazer uma verdadeira política fiscal. O peso expressivo dos gastos com pessoal e o grau excessivo de vinculação de receitas, principalmente a nível federal, tornam boa parte dos gastos públicos praticamente irreduzíveis. Reforça-se, dessa forma, a tendência de se buscar a

eliminação dos déficits projetados através de aumento de receitas, o que conduz a alterações anuais, às vezes até mais frequentes, no sistema tributário.

É fundamental inverter esta lógica perversa - consagrada na própria Constituição, que prevê no seu Artigo 165, Parágrafo 2º, alterações anuais na legislação tributária -, dando ao setor público condições de fazer política fiscal pelo lado da despesa. Para tanto, além da redistribuição de encargos entre as esferas de governo, torna-se necessário reduzir as vinculações constitucionais de receitas de impostos, bem como dar alguma flexibilidade aos gastos com pessoal. Esta flexibilidade deve vir da reintrodução da possibilidade de demitir, hoje impedida pela estabilidade concedida indiscriminadamente a todos servidores públicos.

Na verdade, o novo ciclo de crescimento sustentado demandará um maior grau de “insulação tecnocrática”, requerendo uma administração pública mais eficiente e melhor remunerada. Dada a restrição orçamentária do setor público, torna-se indispensável rever o dispositivo da estabilidade, restringindo sua abrangência para as carreiras onde a atividade é relacionada com atribuições específicas do Estado, onde ela funciona não como privilégio, mas como proteção funcional para que o servidor possa exercer com independência sua atividade.

Por fim, é preciso reconhecer que a estabilização duradoura da economia brasileira requer, também, a austeridade na gestão da política monetária e, ainda mais, que a nova regra monetária tenha credibilidade. Assim, além do controle da liquidez no curto prazo, é fundamental que os agentes econômicos acreditem que o regime monetário austero é permanente. Neste sentido, um maior grau de autonomia do Banco Central exercerá um papel importante sobre as expectativas, na medida em que torna a autoridade monetária mais imune às interferências políticas. Dadas as peculiaridades do sistema financeiro brasileiro, com forte presença de instituições financeiras oficiais, incluindo bancos estaduais, esta questão se reveste de importância decisiva.

### **Linhas de ação**

1. descentralização, em direção aos Estados e Municípios, da prestação de serviços públicos à população;
2. redução drástica das vinculações constitucionais da receita tributária;
3. revisão do conceito e abrangência da estabilidade do funcionalismo público;
4. ampliação do grau de autonomia do Banco Central.

### **Privatização**

A privatização tem um papel fundamental a desempenhar para a recuperação do Estado brasileiro e para a retomada do crescimento econômico sustentado. Cada vez menos um problema

**Um maior grau de autonomia do Banco Central exercerá um papel importante sobre as expectativas, na medida em que torna a autoridade monetária mais imune às interferências políticas. Dadas as peculiaridades do sistema financeiro brasileiro, com forte presença de instituições financeiras oficiais, incluindo bancos estaduais, esta questão se reveste de importância decisiva.**

**Merece atenção especial a urgente regulamentação da concessão de serviços públicos. Existem hoje no País dezenas de obras públicas inacabadas, incluindo várias hidrelétricas, cuja conclusão seria viabilizada pela sua transferência para o setor privado.**

ideológico, o aprofundamento do processo de privatização será decisivo para o aumento do grau de competição e de eficiência da economia brasileira e para a redução do passivo do setor público. A privatização é, ademais, importante para o próprio processo de reformas, já que gera recursos que poderão compensar o eventual aumento de gastos e redução de receitas que, em um primeiro momento, as reformas podem causar.

O principal objetivo da privatização é a reestruturação produtiva a longo prazo. De fato, a transferência de empresas estatais para o setor privado aumenta a eficiência do sistema econômico, não só como resultado da maior competição, como pela melhoria da gerência das empresas quando sob controle privado. A melhoria gerencial está associada a dois fatores essenciais: a maior clareza de objetivos e a maior disciplina do mercado.

A maior clareza de objetivos decorre de as empresas estatais terem, além do objetivo comercial, objetivos de política, tais como auxiliar no controle da inflação, gerar empregos, investir em áreas carentes ou menos desenvolvidas, etc. Muitas vezes estes objetivos são conflitantes entre si, sendo comum o sacrifício das metas comerciais, o que compromete a eficiência econômica. Já a maior disciplina de mercado decorre do fato de as empresas estatais poderem sustentar, quase sem risco, sistemáticos prejuízos. Empresas estatais não vão à falência e têm fácil acesso aos recursos do Tesouro. Não há incentivos, portanto, para que sejam lucrativas e para que busquem a eficiência. O exemplo brasileiro é eloqüente: as empresas estatais do setor produtivo receberam durante anos aportes de recursos do Tesouro, e quase nada distribuíram à União sob a forma de dividendos.

Além disso, pode-se esperar um aumento da eficiência do sistema econômico com as privatizações já que elas contribuem para a geração de um ambiente de maior competição. Em particular, a restrição orçamentária do setor público impede as estatais de manterem o nível de investimentos exigido em suas áreas, o que tende a aumentar sua ineficiência. Por este motivo, a participação do setor privado será essencial nas áreas de infra-estrutura e serviços públicos.

Merece atenção especial, neste contexto, a urgente regulamentação da concessão de serviços públicos. Existem hoje no país dezenas de obras públicas inacabadas, incluindo várias hidroelétricas, cuja conclusão seria viabilizada pela sua transferência para o setor privado. Com isto, passariam a ser prestados serviços para a sociedade que hoje não são fornecidos, apesar das volumosas quantias já investidas nestes projetos.

A identificação da privatização com objetivos de longo prazo traz implícita a recomendação de evitar, na medida do possível, a utilização das receitas por ela geradas para reduzir o déficit público. A privatização deve ser vista como uma possibilidade de financiar os déficits do governo, mas não elimina a necessidade de equilibrar as receitas e despesas do setor público.

Fica claro, assim, o destino prioritário dos recursos angariados com a privatização: reduzir o passivo do governo, notadamente, o resgate de dívidas. A utilização de parte dos recursos obtidos pela privatização para resgatar a dívida pública interna, que não é elevada, mas é muito

cara, permitiria uma redução imediata e permanente dos encargos, reduzindo os gastos do governo. Já o uso das chamadas moedas sociais na privatização pode ser decisivo para viabilizar a reforma do sistema previdenciário, garantindo recursos para a transição de um sistema para outro.

Dado o papel estratégico desempenhado pelo processo de privatização, é fundamental que o novo governo dê prioridade ao seu aprofundamento o quanto antes. Isto requer eliminar as restrições legais e políticas que ainda existem, além de aprimorar os mecanismos de venda e de regulação.

### **Linhas de ação**

1. eliminação das restrições constitucionais à participação do capital privado nas áreas de telecomunicações e de petróleo;
2. aprovação da legislação que regulamenta a concessão de serviços públicos;
3. ampliação do conjunto de moedas de privatização, com a inclusão dos fundos sociais;
4. diversificação dos modelos de venda das estatais, combinando o modelo atual com venda de ações para o público em geral;
5. capacitação das instituições públicas em sua função de regulação;
6. eliminação das restrições ainda existentes à participação de capitais externos no processo de desestatização.

### ***Fim das restrições ao capital estrangeiro***

Além de manter uma série de monopólios estatais, a Constituição de 1988 estabeleceu diversas restrições ao capital estrangeiro totalmente incompatíveis com a realidade atual de internacionalização do sistema produtivo. A supressão destes dispositivos é fundamental para garantir eficiência e competitividade à economia brasileira.

### **Linhas de ação**

1. eliminação do tratamento discriminatório em relação às empresas de capital estrangeiro, através da supressão do Artigo 171 da Constituição Federal;
2. eliminação da exclusividade da mineração às empresas brasileiras de capital nacional (Art. 176);
3. eliminação das restrições à instalação de instituições estrangeiras no sistema financeiro do país (Disposição Transitória 52).

**Dado o papel estratégico desempenhado pelo processo de privatização, é fundamental que o novo governo dê prioridade ao seu aprofundamento o quanto antes. Isto requer eliminar as restrições legais e políticas que ainda existem, além de aprimorar os mecanismos de venda e de regulação.**

## *Reforma do modelo de relações do trabalho*

Uma das áreas em que o Brasil avançou relativamente pouco nos últimos anos diz respeito às relações de trabalho. A crise econômica fez com que este tema fosse relegado pelos governos a um segundo plano, situação incompatível com sua importância para o país. Na verdade, o modelo de relações do trabalho está relacionado às questões essenciais para a sociedade brasileira, incluindo a estabilização econômica, a competitividade da economia e o próprio grau de justiça social.

A modernização das relações do trabalho constitui-se, portanto, em um item essencial da agenda de mudanças da sociedade brasileira. Aqui também a questão chave está na redefinição do papel do Estado. O princípio fundamental que deve reger o novo modelo de relações do trabalho é o da negociação, em contraposição ao emaranhado de leis e regulamentos que hoje tolhem a ação do setor privado. O excesso de dispositivos legais e o poder normativo da justiça do trabalho não se coadunam com as exigências de flexibilidade do mundo moderno e não estimulam a cooperação e o reconhecimento da capacidade e esforço individual.

Do ponto de vista empresarial, a reforma do modelo de relações do trabalho passa por alterações na legislação trabalhista. Seria desejável deixar na lei apenas um conjunto básico de direitos e deveres, deixando às partes a faculdade de disporem de seus destinos mediante a livre negociação. Para tanto, é necessário rever os direitos previstos na Constituição, a legislação trabalhista, especialmente a CLT, e também o poder normativo da justiça do trabalho.

O redesenho do modelo de relações do trabalho deve ter como um dos seus objetivos essenciais o aumento da competitividade das empresas e da economia como um todo, através da flexibilização das relações trabalhistas. Isto significa que deve ser evitada a adoção de modelos de contratação coletiva excessivamente centralizados, que acabem por se tornar um fator adicional de rigidez no mercado de trabalho.

A flexibilização das relações do trabalho poderá contribuir, junto com as reformas do sistema de seguridade social e do sistema tributário, para reduzir os custos do trabalho no Brasil. Estes são elevados, não em função da remuneração dos trabalhadores, mas sim, em função da incidência dos chamados encargos sociais sobre as folhas de pagamento, que chegam a atingir 100% sobre o salário bruto dos trabalhadores. A redução destes encargos permitiria ganhos reais de salário para os trabalhadores e diminuição do custo da mão-de-obra, o que pode contribuir, a médio e longo prazos, para a redução do desemprego e da informalização no mercado de trabalho. Devem ser preservadas, no entanto, as contribuições compulsórias destinadas à assistência e treinamento dos trabalhadores e ao apoio às micro e pequenas empresas, em razão de seu importante impacto social e de seus efeitos positivos sobre a competitividade da indústria.

Em suma, a adoção de um modelo calcado na contratação coletiva pressupõe a realização de profundas alterações na legislação trabalhista e deve ter como principal meta a flexibilização das relações do trabalho, devendo-se evitar a implantação de amplos contratos coletivos

**O princípio fundamental que deve reger o novo modelo de relações do trabalho é o da negociação, em contraposição ao emaranhado de leis e regulamentos que hoje tolhem a ação do setor privado.**



nacionais. Estes, como mostra a experiência européia, se tornaram um fator de rigidez no mercado de trabalho, com profundas implicações sobre a competitividade das empresas e sobre o desemprego.

### **Linhas de ação**

1. o princípio fundamental que deve reger o novo modelo de relações do trabalho é o da negociação, em contraposição ao emaranhado de leis e regulamentos que hoje tolhem a ação das empresas e trabalhadores;
2. a reforma do modelo de relações do trabalho passa por alterações na legislação trabalhista e na Constituição. Seria desejável deixar na lei apenas um conjunto básico de direitos e deveres, deixando às partes a faculdade de disporem de seus destinos mediante a livre negociação ;
3. a adoção de modelos de contratação coletiva excessivamente centralizados deve ser evitada, por se tornar fator adicional de rigidez no mercado de trabalho;
4. a reforma do modelo de relações do trabalho deve ter como um dos principais objetivos a redução dos custos da mão-de-obra.

## **Gestão das Políticas**

A retomada do crescimento sustentado requer mudanças no ambiente institucional, criando ou adaptando instituições para enfrentar os novos desafios que se colocam para o país. A política de competitividade industrial, em particular, terá que ser operada por instituições que ainda carecem de maior definição, constituindo essa, portanto, uma tarefa pendente, cuja execução caberá, inexcusavelmente, ao próximo governo.

A fragilidade institucional em política industrial tem, no Brasil, razões bem concretas. De um lado, cabe atribuir o atraso na definição e formulação do novo arcabouço institucional à própria mudança de modelo de política industrial. Instituições que foram funcionais na fase de criação e expansão da indústria brasileira são hoje obsoletas ou, na melhor das hipóteses, apresentam-se insuficientes para enfrentar os novos desafios. A rigor, a maioria das instituições da fase de industrialização por substituição de importações nem mais existe e, o que prevalece, é um grande vazio institucional. De outro lado, nosso atraso institucional é tributário da profunda crise em que ficou mergulhado o País a partir da primeira metade da década de 80.

A despeito dessas considerações o País não parte do zero. Instituições pressupõem normas e estruturas organizativas. O déficit, embora considerável em ambos aspectos, diz

**A retomada do crescimento sustentado requer mudanças no ambiente institucional, criando ou adaptando instituições para enfrentar os novos desafios que se colocam para o País.**

**A rigor, a maioria das instituições da fase de industrialização por substituição de importações nem mais existe e o que prevalece é um grande vazio institucional.**

principalmente respeito às estruturas organizativas. No Brasil, a elaboração de normas registrou, de fato, avanços importantes nos últimos anos: a defesa da concorrência, os direitos do consumidor, a proteção ambiental, os direitos de propriedade intelectual e a proteção contra as práticas desleais de comércio, para mencionar apenas aquelas áreas mais estreitamente vinculadas à atividade industrial, contam atualmente com regras e dispositivos legais razoavelmente modernos ou em fase de reformulação e/ou adaptação às normas internacionais.

O avanço da privatização na área de serviços públicos, bem como a concretização de formas diversas de parceria entre os setores público e privado, exigirá ainda a elaboração de marcos regulatórios que disciplinem a produção daqueles bens e serviços cuja provisão venha a ser delegada à iniciativa privada. A regulação dessas atividades, bem como a impreterível modernização do modelo de relações de trabalho constituem, provavelmente, as áreas que deverão de exigir uma maior concentração de esforços na tarefa de fixação de normas e reconstrução de regras do jogo a nível infraconstitucional.

A principal carência, contudo, está na ausência de estruturas organizativas eficazes, eficientes e dotadas de recursos humanos e administrativos adequados, com capacidade para desempenhar três funções diferenciadas: (I) formular, gerir e coordenar políticas e/ou instrumentos; (II) aplicar e zelar pelo cumprimento de normas e/ou dispositivos legais; e (III) articular e desenvolver mecanismos de consulta.

A primeira dessas funções envolve atribuições tipicamente governamentais e pressupõe um Ministério da Indústria incumbido da tarefa de formulação, gestão e coordenação de políticas e instrumentos voltados para o desenvolvimento industrial. Entes estratégicos com essas características ocupam lugar de destaque em quase todas as economias do mundo desenvolvido.

A segunda função corresponde à aplicação e fiscalização das normas e regras que regem direta ou indiretamente a atividade industrial, uma tarefa que recai, normalmente, sobre um variado número de agências, autarquias e demais órgãos vinculados à administração federal ou estadual. No Brasil, existe a norma, sancionada muitas vezes em período até recente - como é o caso do Código de Defesa de Consumidor e da Lei Antitruste -, mas estão ausentes os recursos humanos, administrativos e gerenciais capazes de dar respaldo institucional. A rigor, a construção destas instituições se confunde com as tarefas da Reforma Administrativa.

Para o desempenho da terceira função é preciso criar instituições formais aptas para desenvolver mecanismos capazes de forjar consensos, aglutinar interesses, alocar responsabilidades, coordenar iniciativas e servir como meio para a troca de informações entre os agentes sociais envolvidos no processo de reestruturação industrial. A criação de fóruns institucionais incumbidos dessa tarefa, contemplando a participação dos diversos agentes econômicos, é consistente com o novo paradigma industrial, desenvolvido a partir de profundas mudanças na organização do trabalho, orientado pelo objetivo da flexibilidade e da resposta ágil, e baseado na parceria e na cooperação entre agentes.

No Brasil, as Câmaras Setoriais podem constituir, nesse sentido, um ponto de partida. Sua criação, não por acaso, coincide com o início do processo de reordenamento econômico que levou à abertura da economia e instituiu a elevação de produtividade e a busca da competitividade em objetivos prioritários da política industrial. Concebidas, inicialmente, como um espaço para a elaboração de metas e diretrizes a serem acordadas entre membros do governo e representantes da iniciativa privada, elas foram adotando diferentes configurações até assumir, após a incorporação das organizações sindicais, seu formato atual, que as caracteriza como fóruns de negociação tripartite, baseados no conceito de cadeia produtiva, onde as partes buscam soluções para seus problemas exclusivamente através do consenso.

Existem, contudo, dois pontos importantes que merecem atenção. Ambos decorrem do caráter setorial desses fóruns de negociação e devem contribuir para balizar tanto a agenda, como a abrangência das questões a serem apreciadas nas Câmaras Setoriais. Em primeiro lugar, a aceitação e o reconhecimento da existência de uma política industrial global que privilegia o mercado e apela, prioritariamente, ao uso de instrumentos de caráter horizontal. Nesse sentido, são inaceitáveis os acordos setoriais que colidam com os objetivos mais gerais da política industrial ou que se proponham substituir mecanismos concorrenciais que resultam da saudável disputa no âmbito do mercado. O consenso entre as partes, quando decorrente da resolução de conflitos de caráter setorial, nem sempre é garantia suficiente da prevalência dos interesses coletivos acima dos interesses particulares. Muito pelo contrário, existe um risco não desprezível de que ao abrigo de tais consensos prevaleçam coalisões defensivas que acabem promovendo a consolidação de condutas anticoncorrenciais. A inclusão de usuários e/ou consumidores nos fóruns de negociação pode contribuir para minimizar esse risco. Contudo, nada substitui uma ação estatal firme e transparente, alicerçada numa burocracia governamental eficiente, bem treinada, adequadamente remunerada e plenamente consciente dos princípios que orientam a política industrial.

Em segundo lugar, existem assuntos que ora excedem, ora não cabem numa agenda de caráter setorial. Existem, de fato, tópicos ou conflitos que demandam a constituição de fóruns de negociação supra-setoriais, aptos para promover a moderação e a responsabilidade, bem como outros que exigem uma dose de flexibilidade que só pode ser atingida quando o âmbito da discussão fica restrito ao nível das empresas, ou mesmo de estabelecimentos ou unidades de produção específicas. É preciso, portanto, que prevaleça o discernimento à hora de definir a agenda de discussão, principalmente quando sabe-se que existe um longo caminho a ser percorrido no capítulo da modernização das relações de trabalho.

As limitações e ressalvas à ação das Câmaras Setoriais servem para sublinhar a necessidade de se desenhar novos fóruns de negociação - alguns mais abrangentes, outros mais restritos -, além de destacar o caráter ainda precário e incipiente do esforço de construção de novas instituições e novos instrumentos ao serviço da cooperação e da promoção de parcerias entre os agentes envolvidos no processo de modernização industrial no Brasil.

**São inaceitáveis os acordos setoriais que colidam com os objetivos mais gerais da política industrial ou que se proponham substituir mecanismos concorrenciais que resultam da disputa no âmbito do mercado.**

## Defesa da concorrência

A construção de uma economia estável, aberta e competitiva pressupõe a redefinição do papel do Estado e de suas instituições. A elaboração de um moderno código de conduta empresarial - ou seja, uma autêntica legislação antitruste ou de defesa da concorrência -, faz parte, necessariamente, do arcabouço jurídico-institucional desta nova fase da economia brasileira.

Coerentes com essa visão, as entidades empresariais fixaram oportunamente sua posição em relação à reformulação da lei antitruste, destacando a urgente necessidade de se promover: (I) uma consolidação da legislação de defesa da concorrência; (II) o reaparelhamento, fortalecimento e redesenho institucional do órgão antitruste, tornando-o mais eficaz e, também, menos sujeito às injunções políticas; (III) uma tipificação precisa, enxuta e rigorosa das condutas anticoncorrenciais; (IV) a inclusão dos monopólios legais no alcance da lei; e (V) uma definição mais transparente das normas que visam regular os atos de concentração econômica, apontando para a constituição de estruturas industriais competitivas, mas sem promover uma indesejável fragmentação da estrutura industrial doméstica que pudesse redundar em escalas inadequadas de produção e dificultar a inserção regional e internacional das firmas brasileiras. Adicionalmente, o governo foi conclamado a evitar o risco de uma desmoralização prematura da legislação em virtude de uma implementação imediatista ou baseada em considerações de ordem conjuntural. Por último, as entidades empresariais enfatizaram o caráter pedagógico que a política de defesa da concorrência devia adquirir nesta fase de transição da economia brasileira, destacando a necessidade de ir criando aos poucos uma "cultura da concorrência" em nosso País.

A nova Lei Antitruste (Lei No. 8.884 de 11 de junho de 1994) trouxe algumas contribuições importantes para a política brasileira de defesa da concorrência, como a hierarquização e o reaparelhamento do CADE, a inclusão dos monopólios legais no alcance da lei e a criação do compromisso de cessação de prática de infração sem comportar confissão da matéria de fato nem reconhecimento da tipicidade da conduta investigada. Promoveu, ainda, uma consolidação parcial da legislação precedente. Contudo, é inegável que a nova lei incorporou também alguns dispositivos bastante questionáveis, além de outros presumivelmente inconstitucionais e que foram, por isso mesmo, objeto de contestação judicial junto às instâncias competentes.

Os aspectos críticos da nova legislação dizem respeito à instituição da responsabilidade objetiva do infrator, à extensão desmedida da solidariedade sem culpa - atingindo horizontalmente empresas de um mesmo grupo econômico -, à banalização da desconsideração da pessoa jurídica, à instituição de multas exorbitantes e/ou confiscatórias, à possibilidade de revogação injustificada de atos de concentração econômica previamente autorizados, à caracterização da figura do aumento abusivo de preços, além de diversos outros dispositivos que, se aplicados sem a necessária serenidade, podem implicar em grave arbítrio em detrimento da atividade produtiva. A inclusão de alguns desses dispositivos caracteriza uma preocupante distorção dos verdadeiros objetivos da política de defesa da concorrência, que não são os de curto prazo, nem dizem respeito ao combate à inflação, mas focalizam o médio e o longo prazo e estão voltados, prioritariamente, para a constituição de um ambiente favorável à competição.

A expectativa empresarial é, portanto, que a legislação de defesa da concorrência seja reexaminada e aprimorada, continuando válidas as diretrizes acima enunciadas.

## As Condicionantes Externas

A definição das políticas industrial e de comércio exterior sofre forte influência das condicionantes externas. As políticas interna e externa não podem mais ser vistas como elementos dissociados na formulação de estratégias.

A tendência de globalização da produção, o domínio de um novo padrão tecnológico, a expansão dos fluxos de investimentos diretos, as iniciativas de integração regional e o fortalecimento do multilateralismo, a partir da conclusão da Rodada Uruguai do GATT, são alguns dos componentes do cenário internacional dos anos 90.

Para um país que busca ampliar sua inserção na economia mundial, estes componentes representam não apenas restrições ao desenho de políticas domésticas, mas devem desempenhar um papel propulsor na definição de metas e estratégias para a indústria nacional na segunda metade da década.

### ***Globalização da produção***

Por globalização da produção entende-se o processo no qual as diversas partes que compõem um determinado produto são produzidas em diferentes países, aproveitando-se das vantagens comparativas de cada economia. A tendência de globalização da produção é resultado do progresso técnico, da maior mobilidade do capital e da homogeneização nos padrões de consumo.

A lógica da globalização implica em um mundo de barreiras tarifárias e não-tarifárias reduzidas e um sistema de empresas com flexibilidade, capacitação tecnológica e abertura para alianças e parcerias.

### ***Novos padrões tecnológicos***

O crescimento dos custos de P&D nos setores mais dinâmicos da economia mundial e a redução dos ciclos de vida dos produtos implicam em novos desafios para a empresa industrial brasileira. Esta constatação impõe mudanças nas estratégias empresariais que passam exigir uma maior capacitação tecnológica e formas variadas de acesso a tecnologia através de fusões, aquisições e novas formas de parcerias. O acesso às redes de informação industriais internacionais surge como forma de facilitar as transações econômicas interfirmas.

Neste ambiente, é reduzido o espaço para políticas tecnológicas autônomas. Há uma crescente interligação entre investimentos e comércio, uma tendência à internacionalização das empresas e uma intensa competição para atrair investimentos, especialmente aqueles com elevado conteúdo tecnológico.

### ***Expansão dos fluxos de investimento direto***

O atual ciclo de internacionalização da economia mundial é centrado na expansão dos fluxos de investimento direto com seus componentes de capital e tecnologia.

A competitividade dos países por investimentos diretos é função cada vez menos de vantagens comparativas estáticas, como abundância de recursos naturais e disponibilidade de mão-de-obra barata, e cada vez mais de práticas institucionais e políticas públicas.

**A lógica da globalização implica em um mundo de barreiras tarifárias e não tarifárias reduzidas e um sistema de empresas com flexibilidade, capacitação tecnológica e abertura para alianças e parcerias.**

A competição por investimentos acirra a busca pela adequação das políticas nacionais aos padrões dominantes nas economias desenvolvidas. Isto impõe uma mudança de foco nas negociações multilaterais que passam a voltar-se para a harmonização de políticas ao invés de privilegiar apenas as condições de comercialização de produtos.

### GATT / Organização Mundial de Comércio

Para o Brasil, em face do seu pequeno poder de barganha e de sua atuação como **global-trader** - o destino das exportações brasileiras é diversificado, atingindo todos os continentes - a criação da OMC, em substituição ao GATT, é importante não só por fortalecer o multilateralismo, mas, em especial, por conferir maior estabilidade e transparência às regras do jogo.

O Acordo sobre Subsídios, o entendimento sobre a utilização de salvaguardas e os novos parâmetros de proteção dos direitos de propriedade intelectual - com reflexos sobre a transferência de tecnologia - implicarão na rediscussão da estratégia de política industrial mais conveniente para o País nesse final de século.

Rodada Uruguai: principais pontos relevantes para o Brasil		
	Positivos	Negativos
<b>Acesso a Mercados</b>	corte médio de tarifas da ordem de 38%, para produtos industrializados, com reduções substanciais em setores como papel, brinquedos, equipamentos científicos, têxteis e produtos tropicais.	manutenção de alíquotas elevadas para produtos de grande interesse para o Brasil.
<b>Agricultura</b>	simples regulamentação do setor já foi positiva por si só. Com a tarifcação, haverá maior transparência. É garantido um acesso mínimo aos mercados externos.	fim do comprometimento com o fim dos subsídios à produção e à exportação. A <i>peace clause</i> imporá perdas, na medida em que EUA e UE poderão continuar a colocar seus excedentes subsidiados nos mercados.
<b>Têxteis</b>	o fim gradual do Acordo Multifibras, voltando o setor a ser regido pelas regras de mercado. Alarga os horizontes do comércio nesse setor, oferecendo, ao mesmo tempo, mecanismos de defesa em caso de aumento súbito de importações.	a volta às regras de mercado obrigará a indústria brasileira a uma rápida e eficiente reformulação sob pena de perder mercado tanto no exterior, quanto internamente.
<b>Solução de Controvérsias</b>	o novo sistema, mais ágil e consistente, fortalece o multilateralismo e deve dissuadir a adoção de medidas unilaterais.	a falta de uma infra-estrutura legal e administrativa e de quadros capacitados para defender as posições brasileiras pode levar o país a se tornar vítima fácil do novo sistema.
<b>Dumping e Subsídios</b>	maior grau de transparência e precisão na aplicação de medidas de defesa da indústria nacional contra práticas desleais de comércio.	a precariedade da estrutura administrativa e falta de recursos materiais e humanos do órgão responsável pela aplicação dos códigos dificulta o encaminhamento dos processos e pode levar a contestações junto à OMC.
<b>Salvaguardas</b>	a criação do comitê de salvaguardas reduz a possibilidade do uso de medidas discricionárias de proteção contra produtos brasileiros e viabiliza o uso deste mecanismo como instrumento suplementar de política de reestruturação industrial.	a eventual utilização dessas medidas por parte de nossos parceiros para proteger setores obsoletos de sua indústria pode cercear mercados para as exportações brasileiras.
<b>Serviços</b>	a assinatura de um acordo-quadro sobre serviços e não a simples extensão das regras de bens aos serviços, pode ser considerada uma vitória dos países em desenvolvimento.	com a entrada dos serviços na nova organização, a obrigatoriedade de fazer concessões em termos de abertura de mercado nesses segmentos é uma questão de tempo.
<b>Investimentos</b>	a exigência de flexibilização do trato de recursos estrangeiros deve induzir um aumento dos fluxos de investimento para o País.	
<b>Propriedade Intelectual</b>	obrigará o Brasil a modernizar sua legislação, criando condições de ampliar o acesso do País às tecnologias de ponta e limitando as pressões e ameaças de retaliações.	

A Rodada Uruguai ampliou os campos de atuação daquela instituição. Os estudos técnicos e a definição de critérios para a aplicação de disciplinas relativas aos “novos temas” (serviços, propriedade intelectual e investimentos) terão forte impacto sobre as políticas comerciais dos países, alterando vantagens comparativas e influenciando nos fluxos de comércio e investimentos.

O GATT 1994 contém ainda inovações relevantes que irão afetar os graus de liberdade das políticas domésticas nas esferas agrícola, industrial e de comércio exterior. Será preciso, em primeiro lugar, unificar a avaliação dos órgãos de governo e do setor privado sobre o que é plausível ou não, à luz da nova organização. O Acordo sobre Subsídios, o entendimento sobre a utilização de salvaguardas e os novos parâmetros de proteção dos direitos de propriedade intelectual - com reflexos sobre a transferência de tecnologia - implicarão na rediscussão da estratégia de política industrial mais conveniente para o País nesse final de século.

Por outro lado, aqueles acordos implicam em compromissos de adequar as instituições econômicas aos novos parâmetros. O Brasil precisa equipar-se do instrumental legislativo adequado para aplicação das novas regras. Isto requererá a definição de mecanismos para implantação das mudanças necessárias dentro dos cronogramas acordados em cada caso, sendo necessário o estabelecimento de um quadro institucional para sua implementação.

### *Novas formas de protecionismo*

O movimento de redução das barreiras tarifárias no comércio internacional, ao qual se juntaram diversos países em desenvolvimento nos últimos anos, foi acompanhado pelo surgimento de novas formas de proteção, especialmente nos países industrializados.

A forma discricionária como vem sendo aplicada a legislação antidumping e de direitos compensatórios tem elevado de forma significativa a proteção nos países desenvolvidos. Os acordos de restrição voluntária de exportações, que na realidade estabelecem quotas para importações, constituem um outro exemplo de como o mundo desenvolvido contornou normas do GATT, protegendo alguns setores sensíveis. As novas ameaças são as exigências ambientais e o chamado dumping social, que incorpora requisitos para a legislação trabalhista, como forma de restringir importações nos países do hemisfério norte.

A definição da política de comércio exterior brasileira não pode desconsiderar este contexto, uma vez que ele determina não apenas limites e entraves para o crescimento das exportações brasileiras, mas constitui um padrão de referência para a configuração desta política.

### *Formação de blocos regionais*

A crescente internacionalização da economia mundial, com a conseqüente redução da capacidade de cada país de influenciar a dinâmica do sistema internacional como um todo, assim como a tendência à concentração dos fluxos comerciais e de investimentos nas áreas de maior dinamismo fizeram com que os países amadurecessem a noção de integração regional.

**A forma discricionária como vem sendo aplicada a legislação antidumping e de direitos compensatórios tem elevado de forma significativa a proteção nos países desenvolvidos.**

**A opção por modelos de integração mais abrangentes implica em significativa redução do grau de autonomia do país no gerenciamento das políticas domésticas, o que deve ser levado em consideração na definição das estratégias de inserção.**

Na década de 80, a América Latina assistiu a uma proliferação de iniciativas de integração com objetivos e intensidades variáveis, dentre as quais o Mercosul figura como o modelo mais ambicioso. O debate sobre as possibilidades de compatibilização destes diversos acordos foi ampliado pela proposta de integração hemisférica apresentada pelo governo norte-americano.

A opção por modelos de integração mais abrangentes implica em significativa redução do grau de autonomia do país no gerenciamento das políticas domésticas, o que deve ser levado em consideração na definição das estratégias de inserção. Neste período que antecede a inauguração da união aduaneira no Mercosul cresce a demanda por coordenação de políticas domésticas. A agenda já acordada implica em convergência e conseqüente perda de graus de liberdade em relação ao manejo dos seguintes instrumentos:

- estrutura tarifária;
- barreiras não-tarifárias;
- incentivos às exportações;
- legislação contra práticas desleais de comércio de terceiros países;
- legislação de defesa da concorrência;
- legislação de defesa do consumidor;
- instituição de zonas francas e zonas de processamento de exportação.

## POLÍTICA DE COMPETITIVIDADE INDUSTRIAL

### Introdução

A política de desenvolvimento industrial brasileira sofreu fortes mudanças a partir do final dos anos 80. A crise fiscal, a transformação dos paradigmas tecnológicos e de organização industrial e a tendência de globalização da economia mundial provocaram uma profunda revisão dos instrumentos utilizados e a eleição de novos objetivos, sintetizados na prioridade concedida ao aumento da competitividade.

No início dos anos 90, induzida pela abertura comercial, a indústria brasileira lançou-se em importante processo de reestruturação, orientado, fundamentalmente, para o aumento da produtividade e da qualidade. Este movimento se deu em um ambiente ainda marcado por forte instabilidade macroeconômica, recessão e tímido avanço nas reformas estruturais necessárias à consolidação de uma economia mais competitiva.

O desafio para o final da década e o início do novo século é retomar o crescimento econômico sustentado e expandir o processo de transformação da indústria, através da extensão da capacidade competitiva pelos diversos segmentos e da criação de condições favoráveis à incorporação da inovação como elemento básico da estratégia industrial brasileira.



O crescimento é fator importante da expansão da competitividade, tanto por seu impacto na recuperação da taxa de investimento e, conseqüentemente, na modernização do parque industrial, quanto por viabilizar escalas mais apropriadas à competição nos padrões internacionais. Cabe à expansão do mercado interno papel preponderante nesta trajetória de crescimento e reside no seu potencial de expansão, uma das mais significativas vantagens da economia brasileira.

O notável potencial de crescimento associado à incorporação de novas fronteiras econômicas, o tamanho da população e os ainda reduzidos índices de consumo **per capita**, o caráter continental do território, a forte base agrícola e a riqueza de recursos naturais são elementos que conferem à economia brasileira um padrão de crescimento industrial em que o mercado internacional desempenha um papel menos fundamental para o seu dinamismo do que, por exemplo, nas trajetórias de crescimento do sudeste asiático e mesmo de alguns países europeus.

A expansão dos mercados e, em especial, a necessária incorporação de parcela expressiva da população brasileira aos benefícios do crescimento econômico não serão objetivos alcançados apenas através da política industrial e de comércio exterior. Políticas de fomento com impacto decisivo na geração de emprego e na expansão da fronteira das atividades econômicas devem ser utilizadas. São exemplos destacados o apoio à construção, à atividade do turismo e à expansão da base agrícola.

O processo de integração à economia internacional tem importância decisiva para a consolidação da estratégia industrial brasileira. A tendência de globalização da produção é inequívoca e irreversível e traz conseqüências inexoráveis para a evolução industrial do País. Seus impactos sobre os fluxos de comércio e investimento internacionais são crescentes e representam a consolidação de um novo ambiente que repercute nas estratégias de produção, compra de insumos e acesso à tecnologia das empresas, que convergem para o estabelecimento de alianças estratégicas, em que a cooperação entre firmas é elemento significativo da capacidade de competição.

Uma maior integração à economia internacional redundará na ampliação do mercado disponível para a indústria brasileira e na necessária incorporação de padrões mais elevados de qualidade e produtividade. É, assim, importante fonte complementar de crescimento e contribui, decisivamente, para a introdução de tecnologia e poupança, que altera a qualidade e a natureza da expansão industrial.

Para atender ao desafio da competitividade é necessário redesenhar as instituições, as políticas e os instrumentos de apoio. Envolve tanto o aperfeiçoamento da política de comércio exterior, quanto um avanço mais significativo na política industrial e tecnológica.

As políticas de competitividade deverão ser formuladas e implementadas buscando um marco referencial muito distinto do observado no passado. A redefinição do papel do Estado,

**Uma maior  
integração à  
economia  
internacional  
redunda na  
ampliação do  
mercado disponível  
para a indústria  
brasileira e na  
necessária  
incorporação de  
padrões mais  
elevados de  
qualidade e  
produtividade.**

o compromisso com a estabilidade macroeconômica, os compromissos resultantes da maior integração à economia internacional e o reconhecimento do impacto positivo associado à existência de competição nos mercados são fatores importantes que condicionam a construção e a gestão destas políticas.

## Política Industrial

### O BALANÇO DA REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL

#### *As principais mudanças*

A indústria brasileira tem passado por transformações que repetem, em boa medida, as mudanças observadas nos países industrializados. Estas mudanças, que se desenvolveram nos últimos quinze anos, tornaram-se mais acentuadas ao longo dos anos 90.

a) a participação relativa da indústria na economia brasileira reduziu-se significativamente. Em 1992, o setor industrial correspondia a 35,4% do PIB, enquanto, em 1989, esta participação alcançava 42,7%. Em parte, este resultado deriva do menor dinamismo do setor industrial, quando comparado com o seu desempenho na década de 70. Há, entretanto, um importante processo de mudança estrutural da economia brasileira, semelhante ao registrado nas economias mais desenvolvidas, que confere crescente importância para o setor terciário na geração de riqueza do país.

b) a indústria tornou-se mais voltada para o exterior. Os produtos manufaturados, que representavam 54% do total das exportações brasileiras em 1989, foram responsáveis em 1993 por 61% da receita de exportação. Aumentou, igualmente, a importância relativa das vendas externas no total do faturamento industrial. Esta evolução reflete, por um lado, a própria recessão do início dos anos 90, mas também o movimento de maior integração da indústria à economia mundial.

c) a reestruturação proporcionou um significativo crescimento da produtividade. Entre 1989 e 1993, como resultado da reestruturação da indústria voltada para a eliminação de ineficiências, segundo o IBGE, registrou-se um aumento da produtividade de 23,5%.

d) o processo de reestruturação industrial, desenvolvido em um ambiente recessivo, foi acompanhado por uma redução no emprego muito expressiva. Este fenômeno, que repete a experiência internacional, implicou na queda de 23,3% do emprego industrial entre 1989 e 1993.

Em síntese, a reestruturação do início dos anos 90 gerou uma indústria com uma importância relativa menor na economia e que emprega, em termos absolutos, menos trabalhadores. Por outro lado, está mais orientada para o mercado internacional e significativamente mais competitiva.

**A reestruturação do início dos anos 90 gerou uma indústria com uma importância relativa menor na economia e que emprega, em termos absolutos, menos trabalhadores. Por outro lado, está mais orientada para o mercado internacional e significativamente mais competitiva.**

## *Os focos da reestruturação nas empresas e os seus determinantes*

As empresas industriais brasileiras vêm passando por um processo de ajuste bastante significativo. Fortemente pressionado, inicialmente, pelo estreitamento do seu mercado interno, que resultou da expressiva recessão observada nos primeiros anos da década, o setor industrial buscou um padrão de estratégias competitivas em que se destacam a ênfase concedida à eliminação de ineficiências, à redução dos custos e à construção de relações mais estáveis com fornecedores e clientes.

A maior internacionalização da economia brasileira, em especial, a abertura comercial, tem sido também importante fator determinante das recentes estratégias das empresas industriais brasileiras. Estimulada por estas duas transformações se observa uma crescente exigência dos consumidores, compondo o quadro geral que tem levado a indústria a buscar reações adaptativas: um mercado mais estreito, competitivo e exigente.

Este diagnóstico surge com clareza da avaliação dos próprios empresários industriais, conforme pode ser observado na tabela a seguir, retirada do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira: a visão empresarial (CNI, 1993).

<b>Fatores Determinantes das Estratégias</b>	
	(%)
Retração do mercado interno	71,90
Exigências dos consumidores	49,60
Globalização dos mercados	26,30
Elevação tarifas dos insumos básicos	22,00
Abertura Comercial no setor produção	21,80
Formação do Mercosul	20,00
Novos produtos no mercado interno	17,40
Novos produtores no mercado interno	14,00
Dificuldade de acesso a mercados internacionais	13,20
Novas regulamentações públicas	12,40
Abertura Comercial no setor comprador	11,10
Diretrizes dos programas governamentais (PCI, PBQP, etc)	8,10

Fonte: Estudo da Competitividade da Indústria brasileira - Uma visão empresarial, CNI, 1993.

Nota-se, inclusive, a pouca importância concedida às ações governamentais mais próximas de uma política industrial strictu sensu. As diretrizes dos programas governamentais (PCI, PBQP, etc) são consideradas muito pouco importantes na sua influência para a determinação das estratégias empresariais. Estas são definidas, fundamentalmente, a partir da evolução da política macroeconômica, em verdade do seu insucesso, e da mudança na política comercial. Em síntese, tem-se um processo de reestruturação marcadamente defensivo, em reação a um ambiente desfavorável às empresas, com poucos mecanismos de coordenação e instrumentos de apoio.

**O setor industrial buscou um padrão de estratégias competitivas em que se destacam a ênfase concedida à eliminação de ineficiências, à redução dos custos e à construção de relações mais estáveis com fornecedores e clientes.**

**Não se flagra um movimento mais intenso voltado para atividades em pesquisa e desenvolvimento. Aí reside uma das mais importantes questões postas à indústria brasileira no seu horizonte de médio prazo. O sucesso obtido nos desafios mais imediatos parece irrefutável.**

O esforço de eliminação de ineficiências tem dado grande ênfase à redução dos custos de estoques, do consumo de matérias primas e, em menor grau, das necessidades de mão-de-obra. No âmbito da estratégia de produção, a grande prioridade é a renovação continuada da linha de produtos, sendo também bastante observada a terceirização dos serviços de apoio. Iniciativas de verticalização, subcontratação e, especialmente, de redução da gama de produtos não são identificadas como estratégias frequentes.

Refletindo as condicionantes da política macroeconômica - juros reais elevados e a permanência de forte incerteza - não se observam iniciativas voltadas para a transformação do perfil da indústria. Não há planos de grandes mudanças nas suas linhas de atividade. A direção dos investimentos dá prioridade à expansão de capacidade nos produtos atuais, os novos produtos com tecnologia similar ou na mesma área de comercialização e, por fim, a modernização dos atuais processos de produção. São pouco frequentes as referências aos investimentos destinados à integração vertical ou ao lançamento de novos produtos sem similaridade tecnológica ou em novas áreas de comercialização.

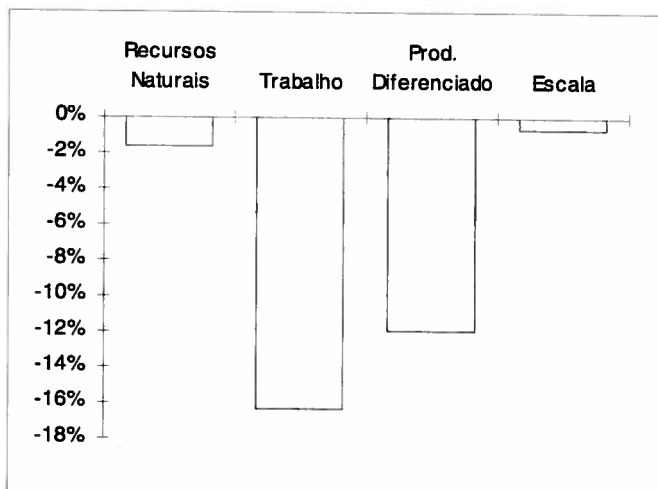
Como pano de fundo a esta tendência, não se flagra um movimento mais intenso voltado para atividades em pesquisa e desenvolvimento. Aí reside uma das mais importantes questões postas à indústria brasileira no seu horizonte de médio prazo. O sucesso obtido nos desafios mais imediatos parece irrefutável.

Ainda assim, esta reação dirigida ao aumento da qualidade e da produtividade do setor industrial é insuficiente para garantir o sucesso competitivo no horizonte mais longo. Os desafios postos à indústria brasileira, em grande medida, não diferem daqueles colocados às outras nações industrializadas. Resultam da progressiva globalização da economia mundial, de um ambiente tecnológico crescentemente dinâmico e do surgimento de novos concorrentes que aumentam o acirramento competitivo nos mercados internacionais. Neste ambiente, a capacitação tecnológica, a flexibilidade, a capacidade de inovação e a abertura a parcerias são elementos fundamentais.

### *As mudanças recentes na estrutura industrial e os desafios futuros*

A reestruturação das empresas tem sido acompanhada por mudanças na estrutura industrial brasileira, em razão das diferenças de desempenho nos vários segmentos. Os resultados apresentados na figura a seguir mostram que foram os setores intensivos em recursos naturais e os intensivos em escala os que apresentaram melhor desempenho. Incluem segmentos que tradicionalmente participam expressivamente das exportações brasileiras, fato que atuou para atenuar o efeito da contração do mercado interno sobre a sua produção.

### Evolução da Produção Industrial Fatores de Competitividade

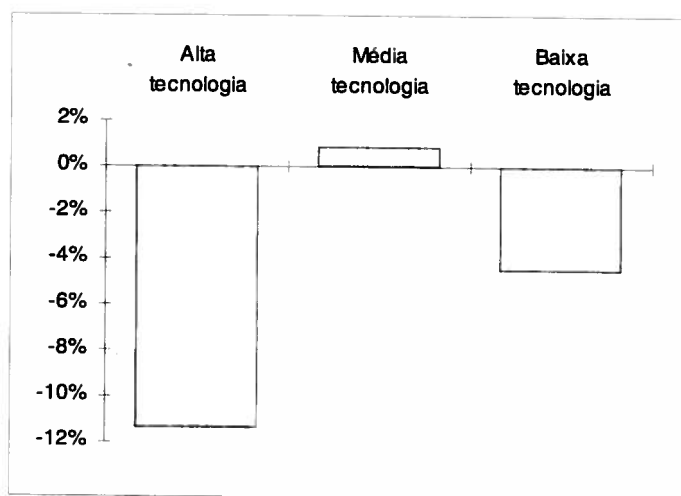


Var % acumulada 1989-93. Fonte: IBGE. Elaboração: DEC/CNI

A evolução dos setores agrupados pela intensidade de tecnologia revela resultados importantes. O segmento de média tecnologia foi o único a apresentar variação positiva no período analisado. O grupo de alta tecnologia registrou o pior desempenho, muito abaixo da indústria como um todo, indicando perda significativa em sua participação relativa na estrutura industrial brasileira. Este resultado parece indicar a existência de um maior hiato tecnológico entre este segmento e os seus competidores internacionais, mas também a tímida resposta da indústria brasileira nesta reestruturação na direção da inovação e do desenvolvimento da capacitação tecnológica.

O grupo de alta tecnologia registrou o pior desempenho, muito abaixo da indústria como um todo, indicando perda significativa em sua participação relativa na estrutura industrial brasileira.

### Evolução da Produção Industrial Utilização de Tecnologia



Var % acumulada 1989-93. Fonte: IBGE. Elaboração: DEC/CNI

**A tendência de reestruturação dos países industrializados tem gerado mudanças na estrutura industrial, com perda de importância relativa das indústrias de baixa tecnologia, intensivas em trabalho e em recursos naturais, em favor das indústrias de média e alta tecnologia, intensivas em escala e baseadas na ciência.**

A tendência de reestruturação dos países industrializados tem gerado mudanças na estrutura industrial, com perda da importância relativa das indústrias de baixa tecnologia, intensivas em trabalho e em recursos naturais, em favor das indústrias de média e alta tecnologia, intensivas em escala e baseadas na ciência.

As opções estratégicas da indústria brasileira estão atreladas necessariamente à sua capacidade de obter sucesso competitivo dentro de padrões compatíveis com o mercado internacional, ainda que a demanda doméstica continue a ser o principal elemento alimentador da expansão da produção.

### **Indústria e a geração de emprego**

Gerar empregos é um objetivo consensual das sociedades modernas. É basicamente através dos empregos que os indivíduos obtêm renda, alcançando padrões adequados de bem estar. Desde o pós-guerra, a economia brasileira se destacou no cenário internacional pelo rápido crescimento e pelo ritmo acelerado de geração de empregos. A partir do início dos anos 80 esta tendência se alterou. O desemprego aberto e o subemprego elevaram-se consideravelmente nos últimos anos. O setor industrial, em particular, foi fortemente afetado, tendo ocorrido expressiva eliminação de postos de trabalho a partir de 1990. Nem mesmo a retomada do crescimento industrial em 1993 foi acompanhada de expansão do emprego. O ajuste do nível de emprego no setor industrial faz parte de uma verdadeira revolução a nível microeconômico que tem sido levada a cabo pela indústria, em resposta aos novos desafios que enfrenta.

A criação de empregos requer ações em várias frentes, além da retomada do crescimento no marco de uma economia estabilizada. A primeira é a flexibilização do mercado de trabalho brasileiro, criando, ao contrário do que existe hoje, incentivos para a contratação de mão-de-obra. Além de diminuir a rigidez no mercado de trabalho, a flexibilização permitirá reduzir o custo da mão-de-obra, eliminando parte da carga tributária que hoje incide sobre a folha de pagamentos das empresas.

A segunda frente de atuação envolve a adoção de políticas de estímulo às micro, pequenas e médias empresas, que têm reconhecida capacidade de geração de postos de trabalho, e que têm responsabilidade crescente, em todo o mundo, pela criação de empregos no setor industrial.

Por outro lado, a reversão do quadro atual deve ter em conta que houve uma mudança estrutural na capacidade empregadora no setor industrial. Assim, além de políticas gerais, é preciso também estimular setores geradores de emprego. O apoio à construção, à atividade de turismo e à expansão da base agrícola tem forte impacto direto sobre a criação de emprego e, em última instância, também contribui para a expansão da atividade e do emprego na indústria.

Para os objetivos de expansão do emprego e da competitividade, desenvolver políticas que visem aumentar a qualificação da mão-de-obra constitui-se em estratégia vencedora. O investimento em educação básica é essencial em face das modificações representadas pela introdução de novos processos produtivos. Ademais, o grau de flexibilidade no mercado de trabalho é função também do nível de qualificação da mão-de-obra, na medida em que facilita a transferência de trabalhadores entre ocupações, ajudando a reduzir o componente estrutural do desemprego.

Por fim, vale uma advertência: é equivocada a noção que propugna a existência de um conflito permanente entre emprego e avanço tecnológico. É verdade que, a curto prazo, as novas tecnologias são destruidoras de empregos. Mas não faz sentido pensar em retardar o desenvolvimento tecnológico e o incremento da eficiência para garantir empregos, pois o aumento de produtividade reduz preços, expande a produção e estimula o crescimento e novos empregos.

Para este movimento de construção de uma indústria competitiva, a abertura comercial e a redução das restrições à entrada de tecnologia, seja via equipamentos ou transferência tecnológica propriamente dita, representam passos decisivos. Ainda assim, não pode ser ignorado que, um possível resultado deste processo é o surgimento de um setor produtivo que sofre as limitações decorrentes da ampliação do seu hiato tecnológico frente aos países líderes do comércio mundial.

Achar soluções para estas questões não constitui tarefa trivial. Envolve a retomada dos investimentos públicos e privados, a reformulação e reestruturação do sistema de pesquisa e desenvolvimento brasileiro, mudanças significativas no marco educacional e a consolidação de um setor industrial efetivamente comprometido com o novo padrão de produção, que resulta das transformações tecnológicas. Além, naturalmente, da obtenção da estabilidade macroeconômica e da superação dos constrangimentos associados ao atual padrão de atuação do Estado.

## OS INSTRUMENTOS HORIZONTAIS

A competitividade sistêmica, isto é, a geração de um ambiente econômico favorável ao crescimento da produtividade e à melhoria da eficiência econômica, é passível de ser positivamente induzida pela ação governamental através de políticas gerais, ou horizontais, que afetem toda a sociedade. Estas políticas, ao produzir impactos amplos sobre todo o sistema econômico (economias externas), aumentam a eficiência do sistema produtivo como um todo, viabilizando iniciativas individuais que de outro modo não seriam factíveis.

### *Educação e treinamento da mão-de-obra*

A educação e a qualificação da mão-de-obra são os instrumentos mais importantes para a formação da capacidade competitiva de um país, e por conseguinte, de seu setor industrial. Além de importante à competitividade, a educação básica universal é condição fundamental à geração de uma força de trabalho com consciência de sua cidadania e tem impacto decisivo sobre a distribuição da renda.

Os requisitos necessários a um trabalhador industrial do mundo contemporâneo, contrariamente ao sistema da especialização excessiva do passado, exige, na maioria das vezes, o desempenho de tarefas múltiplas e diversidade de qualificação. Somente é possível atingir este grau de "especialização flexível" através de um sistema educacional básico que dê prioridade à qualidade; um sistema que de fato eduque o indivíduo, capacitando-o a absorver a freqüente atualização do seu conhecimento, em um processo de treinamento contínuo, que o mundo contemporâneo exige.

A experiência internacional mostra com clareza que os países que mais têm se destacado em termos de crescimento da produtividade são aqueles onde o investimento em educação tem sido mais intenso.

**Não faz sentido pensar em retardar o desenvolvimento tecnológico e o incremento da eficiência para garantir empregos, pois o aumento de produtividade reduz preços, expande a produção e estimula o crescimento e novos empregos.**

**A experiência internacional mostra com clareza que os países que mais têm se destacado em termos de crescimento da produtividade são aqueles onde o investimento em educação tem sido mais intenso.**

Uma avaliação do atual sistema educacional brasileiro explicita uma das maiores deficiências relativas da capacidade brasileira de competir. A despeito da abrangência e do volume de recursos direcionado ao sistema educacional brasileiro, parcela significativa da força de trabalho ainda é analfabeta ou possui apenas níveis mínimos de escolaridade e instrução formal, revelando que a questão básica da educação brasileira é o seu baixo padrão de qualidade.

Esta situação dificulta a assimilação de novas técnicas de produção, visto que o melhor conhecimento do idioma e da matemática facilita a compreensão de manuais, a implantação de normas, o processo de comunicação interno na linha de produção, atributos essenciais à implantação de programas de qualidade e produtividade. A ausência destes conhecimentos básicos, ou em níveis insuficientes, exige esforço adicional das empresas para capacitar sua força de trabalho específica em requisitos básicos que deveriam ser providos de forma ampla pelo sistema educacional. Não é um esforço eficaz, visto que realizado em condições desfavoráveis e em escala sub-ótima, além de desvirtuar o objetivo do treinamento específico que deveria caracterizar a atividade de qualificação técnica das empresas.

Deve-se lembrar, todavia, que as alterações no sistema educacional apenas terão impacto a longo prazo, atendendo ao fluxo dos jovens em idade escolar. Em face das deficiências acumuladas do passado, tornam-se necessárias também ações direcionadas à superação das restrições educacionais que persistem na população adulta, para a qual não seria adequado uma educação nos moldes tradicionais. Neste particular, a contribuição do setor industrial pode e deve ser significativa ao montar, em parceria com a autoridade pública competente, núcleos próximos às fábricas e locais de trabalho, adequando sua mão-de-obra específica e potencial aos padrões mínimos de educação básica.

### **Linhas de ação**

O sistema educacional básico desejável deveria ter alcance universal e contemplar as seguintes características principais:

1. universalização do ensino fundamental e busca de padrões elevados de educação básica formal, objetivando aumentar consideravelmente o tempo mínimo de escolaridade da força-de-trabalho e atingindo, obrigatoriamente, toda a população em idade escolar;
2. valorização da atividade de ensino e treinamento; com a conseqüente melhoria dos padrões de qualificação dos professores, através de melhores níveis de remuneração e programas de reciclagem e treinamento;
3. paralela e complementarmente ao sistema básico, o sistema de educação técnica profissionalizante, em que o SENAI representa um papel estratégico, deveria ser reforçado, servindo como opção vocacional efetiva aos jovens que completam seu período educacional;





4. criação de programas especiais de reciclagem e de educação de adultos, para a população analfabeta ou com níveis mínimos de escolaridade, com o objetivo de sanar deficiências acumuladas pelo sistema no passado.

### ***Infra-estrutura econômica***

A existência de serviços de infra-estrutura confiáveis, em ampla disponibilidade e baixo custo é elemento crucial ao poder de competição a nível mundial. A deterioração observada na rede de infra-estrutura brasileira - especialmente, mas não unicamente, de transportes, energia e comunicações - compromete o esforço do setor produtivo em se adequar aos padrões de competição e qualidade internacionais.

A deterioração da infra-estrutura econômica no Brasil tem origem na exaustão do modelo de desenvolvimento ao final dos anos 70 fortemente baseado no financiamento público como fonte de expansão dos investimentos em infra-estrutura.

No caso do sistema de transportes - em especial da malha rodoviária, o principal meio de transporte de carga geral do país - a consequência desta deterioração tem sido uma contínua e significativa queda na qualidade dos serviços sob a responsabilidade direta do Estado e uma operação a custos médios crescentes, em grande parte devido às condições adversas da base física de conservação. A precariedade da malha rodoviária se traduz em custos de fretes mais elevados, maior tempo de transporte e maior consumo de combustíveis, com claras implicações sobre a eficiência do sistema de transportes rodoviário. A reversão deste quadro exige alterações no próprio perfil do sistema de transportes como um todo, integrando os diversos subsistemas de transportes - rodoviário, cabotagem, ferroviário e carga aérea - em uma estrutura moderna, voltada aos padrões de qualidade e eficiência.

Ainda que em situação menos grave que no caso dos transportes, a possibilidade de gargalos e deterioração na qualidade e confiabilidade dos serviços básicos nas áreas de energia e comunicações também se constitui em elemento restritivo à retomada de um crescimento sustentado da economia e à melhoria da produtividade do setor produtivo privado. A demanda por energia possui elevada elasticidade-renda, em especial no Brasil que exporta parcela significativa de produtos intensivos em energia; enquanto os serviços de telecomunicações, em face das profundas mudanças tecnológicas que se processam, tornam-se cada vez mais fundamentais à busca de padrões globais de eficiência e produtividade. Neste sentido, estes setores necessitam se expandir a um ritmo elevado, superior à média do PIB do país.

Para que se proceda à reconstrução do sistema brasileiro de infra-estrutura econômica em padrões modernos e eficientes é necessário aumentar significativamente os investimentos no setor, o que, face à escassez de recursos públicos, implica em ampliar ao setor privado as responsabilidades de tal esforço, atualmente concentradas nas mãos do Estado.

**A existência de serviços de infra-estrutura confiáveis, em ampla disponibilidade e baixo custo é elemento crucial ao poder de competição a nível mundial.**

**O sistema financeiro tem o papel de possibilitar a transferência de fundos dos segmentos poupadores líquidos, inclusive estrangeiros, para os investidores e viabilizar, assim, o aumento da capacidade de inversão do país.**

## **Linhas de ação**

As linhas básicas de uma política voltada ao fortalecimento da infra-estrutura econômica básica deveria se sustentar na:

1. revisão do papel do Estado como agente promotor e operador de serviços de infra-estrutura e alteração do sistema de concessões e disciplinamento dos serviços públicos de modo a viabilizar a participação do capital privado no reaparelhamento e ampliação da capacidade da oferta de serviços (especialmente nas áreas de transportes, comunicações e energia);
2. aumento considerável do volume de investimentos em infra-estrutura, o que exige a ampliação dos investimentos públicos e a participação do capital privado (para tanto seria necessário não apenas acelerar o programa de privatização, mas, também, criar mecanismos de cooperação e parceria entre o setor público e o privado no provimento de serviços públicos);
3. eliminação das restrições ao capital estrangeiro na produção destes serviços (em especial energia e comunicações);
4. estruturação de uma política pública de regulação destas atividades de modo a resguardar e incentivar a concorrência nos mercados sujeitos a monopólios naturais;
5. estruturação da política de longo prazo que irá nortear as opções estratégicas e o direcionamento dos investimentos;
6. prioridade a investimentos e ações na recuperação da infra-estrutura existente e em projetos já iniciados.

### ***A questão do financiamento de longo prazo***

Na economia brasileira, no período recente, o sistema de financiamento de longo-prazo reduziu-se significativamente. De um lado, a extrema dependência de fontes estatais, em um período caracterizado pela falência do padrão de financiamento do próprio Estado, reduziu ao mínimo o volume de crédito disponível nas agências governamentais. De outro lado, a instabilidade econômica praticamente extinguiu o sistema privado de crédito de longo-prazo, face à impossibilidade de captação de fundos em um ambiente de superinflação e grandes incertezas.

As empresas, principalmente as industriais, onde os investimentos são algumas vezes grandiosos e de longa maturação, não podem se ver restritas à acumulação prévia de fundos próprios. O sistema financeiro tem o papel de possibilitar a transferência de fundos dos segmentos poupadores líquidos, inclusive estrangeiros, para os investidores e viabilizar, assim, o aumento da capacidade de inversão do país.

## **Linhas de ação**

A estabilização econômica, que implica na solução para a crise financeira do Estado, é uma condição básica ao ressurgimento do financiamento de longo prazo, na medida em que possibilita a formação de taxas de juros reais de longo prazo compatíveis com as perspectivas de lucratividade da atividade produtiva. Além dela, a ação do governo deverá buscar:

1. estímulo ao aumento da poupança global da economia, recuperando tanto a capacidade de poupança do setor público, por meio de uma prática orçamentária responsável, como promovendo o incentivo à poupança no setor privado (famílias), através da desgravação fiscal do investimento privado que aumente a taxa de retorno do investimento na economia;
2. estímulo à criação e ampliação de fundos privados de poupança (“fundos de pensão”) voltados a investimentos de longa maturação; segmento que poderá ser de grande dinamismo com a simultânea revisão da política de previdência pública básica;
3. maior integração do sistema financeiro doméstico ao sistema internacional, hoje quase que restrito apenas às grandes empresas e conglomerados, de modo a viabilizar a intermediação da poupança externa também aos segmentos industriais de menor envergadura;
4. adoção de uma política de crédito para investimentos que opere com taxas de juros reais compatíveis com os padrões internacionais.

### ***O apoio às micro, pequenas e médias empresas***

Não apenas no Brasil, mas em todo o mundo, é cada vez maior a participação das micro, pequenas e médias empresas na responsabilidade pela geração de emprego no setor industrial. As micro, pequenas e médias indústrias se caracterizam por utilizarem de forma intensiva recursos humanos de diferentes qualificações. Além desta característica, devem ter atenção especial pelo seu dinamismo e grande potencial de inovação. Sentem dificuldades, contudo, em algumas áreas, em geral aquelas que exigem escala para a geração de resultados positivos.

## **Linhas de ação**

1. promoção de um tratamento fiscal simplificado;
2. criação de linhas de financiamento amplas e adequadas às peculiaridades e características do setor, inclusive no que se refere a garantias de crédito;
3. diminuição da burocracia nas três esferas do Governo;
4. apoio tecnológico e à ampla disseminação da informação, incentivando o uso compartilhado de tecnologias;

**Não apenas no Brasil,  
mas em todo o mundo,  
é cada vez maior a  
participação das micro,  
pequenas e médias  
empresas na  
responsabilidade pela  
geração de emprego  
no setor industrial.**

**A ênfase concedida às políticas horizontais não elimina a necessidade de políticas complementares orientadas ao atendimento de prioridades setoriais e regionais.**

5. promoção da capacitação gerencial e de recursos humanos;

6. apoio à maior participação nas exportações, notadamente, via subcontratações.

## AS INTERVENÇÕES SELETIVAS

A ênfase concedida às políticas horizontais não elimina a necessidade de políticas complementares orientadas ao atendimento de prioridades setoriais e regionais. O reconhecimento deste ponto é reforçado pela própria análise da experiência dos países da OCDE. Ainda que envolvidos crescentemente com ações horizontais, esses países, no período 1986-89, concentraram 7,8 e 17,4% dos programas de apoio à indústria em programas setoriais e de desenvolvimento regional, que corresponderam a 14,8 e 18,4%, respectivamente, dos recursos governamentais dispendidos.

### *Políticas setoriais*

São várias as razões que apontam a validade da utilização de políticas dirigidas a setores específicos. Em primeiro lugar, cabe reconhecer que, embora o sistema de preços represente o melhor instrumento de coordenação das decisões de produção, existem situações que levam a um funcionamento imperfeito deste mecanismo. Neste contexto, ganham importância as iniciativas voltadas para ampliar a coordenação das ações dos agentes privados, inclusive através da ampliação da informação compartilhada. Este aspecto é ainda mais importante em um ambiente marcado por forte e rápida mudança. Também a existência de economias de escala na realização de investimentos reforça esta linha de atuação. Não se sugere o renascimento das tentativas de planejamento extensivo do desenvolvimento industrial, mas antes a criação de mecanismos institucionais que permitam ao setor privado e ao governo trocar informações e mesmo coordenar decisões de investimento.

Em alguns segmentos, a existência de regulamentações e, em especial, a expressiva presença do Estado como participante do mercado seja como ofertante ou demandante, reforçam a importância de ações de coordenação e a construção de visões estratégicas para o setor.

Também vale mencionar que o impacto da reestruturação em razão da abertura comercial e das mudanças tecnológicas se dá de forma assimétrica nos diferentes setores. Alguns deles, como visto anteriormente, estão expostos a desafios mais complexos e expressivos. Neste sentido, é importante contemplar políticas de reestruturação dirigidas a setores específicos. Estas iniciativas são consideradas, inclusive, no marco institucional da Rodada Uruguai do GATT, através do novo Código de Salvaguardas.

Uma política de reestruturação deve incluir tanto ações que removam obstáculos que restringem as respostas positivas à mudança, quanto iniciativas que proporcionem estímulos à transformação. Assim, por exemplo, pode incluir a eliminação de eventuais restrições à flexibilização das relações do trabalho, o aperfeiçoamento de programas de apoio aos desempre-

gados e projetos de retreinamento da força de trabalho deslocada pelas decisões de realocação de recursos. Em outro exemplo, pode implicar na eliminação de subsídios a segmentos que não têm condição de alcançar padrões competitivos, mas, também, pode redundar na criação de linhas especiais de financiamento para a modernização e capacitação das empresas. O traço básico desta política consiste em atuar de forma diferenciada para promover o aumento da competitividade de setores selecionados.

A criação de mecanismos de coordenação e mesmo de apoio seletivo a determinados setores deve se dar considerando alguns limites. Em primeiro lugar, não pode comprometer o equilíbrio fiscal necessário à sustentação da estabilidade macroeconômica. Programas cujo uso intensivo de recursos públicos comprometa este objetivo não devem ser mantidos. Também é necessário agregar às iniciativas de coordenação e apoio, ações que representem ampliação da competição entre as empresas. Neste sentido, é extremamente importante definir metas e padrões de desempenho que reforcem a competição. Outro ponto diz respeito ao caráter temporário das políticas de reestruturação setorial, evitando-se a sobrevivência artificial de segmentos ineficientes pouco atentos à competição. Por último, vale destacar a necessidade de transparência sobre os custos e benefícios das políticas adotadas, de modo a torná-las monitoráveis pela sociedade evitando-se a captura do Estado por segmentos específicos.

#### **Linhas de ação**

1. o marco geral das políticas deve ser reforçar a competitividade; não cabe a repetição de políticas setoriais da fase de substituição de importações;
2. nos setores em que a presença do Estado traz externalidades positivas é importante que o papel de coordenação do governo esteja pautado pela construção de visões estratégicas setoriais;
3. políticas de reestruturação setorial devem estar alinhadas ao marco institucional da Rodada Uruguai do GATT, através do novo Código de Salvaguardas;
4. as políticas devem estimular a competição e evitar a sobrevivência artificial de segmentos ineficientes.

#### ***Políticas de desenvolvimento regional***

O emprego de políticas de desenvolvimento regional visa tanto superar as fortes disparidades regionais existentes, quanto ampliar o potencial de crescimento da economia nacional. O uso de tais políticas não é privilégio dos países menos desenvolvidos, sendo prática comum nos países industrializados, como confirmam as estatísticas da OCDE e recente trabalho da CNI. Nestes países, se recorre a estas iniciativas apesar da intensidade de seu problema regional, medido pelo diferencial relativo das rendas per capita entre as várias regiões, ser consideravelmente menor do que no Brasil.

**O emprego de políticas de desenvolvimento regional visa tanto superar as fortes disparidades regionais existentes, quanto ampliar o potencial de crescimento da economia nacional.**

**Um importante desafio para a política brasileira de desenvolvimento regional é torná-la mais articulada com a política geral de desenvolvimento do País.**

Os instrumentos da política regional não mudam muito de um país para outro e nem são demasiadamente diferentes dos utilizados no Brasil. Gastos públicos em infra-estrutura, incentivos fiscais e financeiros visando atrair o investimento privado para áreas selecionadas, empréstimos favorecidos em prazos, juros, garantias e controles diretos para impedir ou dificultar novos investimentos em locais muito desenvolvidos são os instrumentos utilizados pelos vários governos.

Um importante desafio para a política brasileira de desenvolvimento regional é torná-la mais articulada com a política geral de desenvolvimento do país. Neste sentido, é preciso adaptá-la a um novo paradigma em que o papel de atuação do Estado está redefinido e eficiência e competitividade sejam conceitos considerados na sua formulação. As transferências de recursos implícitas nestas políticas devem ser temporárias e associadas à criação de um sistema econômico auto-sustentável. Projetos que exigem subsídios e apoios permanentes devem ser evitados.

O exame dos casos de sucesso na experiência brasileira aponta a importância dos investimentos em infra-estrutura e do aproveitamento das vantagens naturais das regiões. Os investimentos em irrigação se destacam como elementos decisivos para o sucesso da agroindústria. O aproveitamento do turismo é também uma iniciativa de sucesso nas regiões amazônica e, em especial, nordestina, que deve ser ampliada.

A síntese comum aos projetos de sucesso é que a sustentabilidade dos investimentos no longo prazo depende menos dos incentivos - que são importantes para atrair e acelerar o fluxo de investimentos - do que da sua própria rentabilidade em condições de concorrência, viabilizando o ambiente produtivo local.

O processo de mudança da política de desenvolvimento regional envolve diversos aspectos. Há a necessidade de uma visão estratégica que unifique e propulsione a modernização. O processo requer transformações culturais, que definem novas formas de parceria entre as instituições públicas e privadas, impondo novas práticas gerenciais, que devem ser guiadas por padrões profissionais atentos com as mudanças que ocorrem no mundo exterior, convergindo para a consolidação de um ambiente de confiança. Neste contexto, as agências de desenvolvimento regional, que são um vínculo entre o passado e o futuro, precisam ser reestruturadas para fazer frente aos novos papéis e objetivos estratégicos.

O novo formato da política de desenvolvimento regional deve considerar os requisitos de menor intervenção no mercado, menor disponibilidade e uso transparente dos recursos públicos. O aumento da inserção brasileira na economia internacional também implica em novos condicionantes. Investimentos públicos em infra-estrutura, educação e no fomento à introdução de novas tecnologias, inclusive fora do setor industrial, são importantes elementos de reforço da capacidade de modernização e crescimento das regiões menos desenvolvidas. Em especial, os investimentos em educação têm um papel chave neste processo de modernização, devendo ganhar uma elevada prioridade também dos governos estaduais, municipais e mesmo dos agentes privados destas regiões. Por fim, cabe reconhecer que os empresários têm um papel estratégico nesta transformação. Eles devem se constituir no grande fio condutor destas mudanças.

## Linhas de ação

1. a política de desenvolvimento regional deve ser mais articulada com a política geral de desenvolvimento industrial do país;
2. especial ênfase deve ser concedida a investimentos em infra-estrutura e ao aproveitamento das vantagens naturais das regiões;
3. as transferências de recursos devem ser temporárias e associadas à criação de um sistema econômico auto-sustentável;
4. as agências de desenvolvimento regional devem ser reestruturadas para fazer frente aos novos papéis e objetivos estratégicos.

# Política Tecnológica

## A QUESTÃO TECNOLÓGICA PARA A INDÚSTRIA

O desenvolvimento tecnológico não é, para as empresas, um fim em si mesmo. É um meio para se atingir os seus objetivos de eficiência, competitividade e sobrevivência em mercados em que a inovação pode se constituir no principal fator concorrencial. Para cada setor ou linha de produto, poderá estar associada uma determinada estratégia tecnológica ótima.

O acesso às tecnologias, por parte das empresas, se dá através de diferentes canais, dentre os quais devem ser destacados:

- a compra de máquinas e equipamentos que embutem em si novas tecnologias;
- a assistência técnica provida por especialistas de empresas ou de centros de desenvolvimento;
- o processo de licenciamento do uso de novas tecnologias;
- a adaptação interna de processos e produtos que incorporem inovações;
- a contratação de centros tecnológicos na solução de determinado problema ou projeto;
- a realização de joint-ventures e parcerias tecnológicas;
- a atividade interna de pesquisa e desenvolvimento.

O principal desafio para as empresas é adquirir competência para a escolha ou combinação das opções estratégicas.

Para isto dois pré-requisitos são fundamentais: capacitação de recursos humanos e acesso à informação. A capacitação de recursos envolve toda a força de trabalho - a aquisição de competência tecnológica envolve desde os trabalhadores da linha de produção até os técnicos que formam as equipes de engenharia e P&D.

**O desenvolvimento tecnológico não é, para as empresas, um fim em si mesmo. É um meio para se atingir os seus objetivos de eficiência, competitividade e sobrevivência em mercados em que a inovação pode se constituir no principal fator concorrencial.**

As empresas brasileiras deverão enfrentar crescentes níveis de complexidade na formulação das suas estratégias tecnológicas. A adoção da inovação como fator de competitividade é inexorável.

O acesso à informação exige, além do contínuo aperfeiçoamento da força de trabalho, um processo permanente de **benchmarking** em relação às empresas de “classe mundial”, a participação em feiras e exposições internacionais, acompanhamento das publicações especializadas e uma forte e estreita interação com centros tecnológicos e universidades.

Estes dois requisitos se colocam como mínimo necessário para as empresas adquirirem capacitação em fazer escolhas. As características do mercado, grau de rivalidade e velocidade do progresso técnico irão definir a complexidade da estratégia tecnológica que será desenvolvida pela empresa.

## AS PRESSÕES POR INOVAÇÃO

As empresas brasileiras deverão enfrentar crescentes níveis de complexidade na formulação das suas estratégias tecnológicas. A adoção da inovação como fator de competitividade é inexorável e para sua manutenção concorrem alguns importantes fatores de indução, tais como: pressão dos mercados, rivalidade entre competidores, globalização (determinando também a terceirização da inovação), necessidades locais e um fator endógeno, resultante do próprio processo de melhoria contínua no combate às ineficiências.

A inovação, constituída pela introdução de novas tecnologias de produtos e processos, está relacionada à busca de eficiência e sobrevivência da empresa, dado que é necessário continuamente melhorar o desempenho, em um ambiente cada vez mais aberto e competitivo.

Em grande parte a pressão por mudanças é proveniente da exigência dos mercados e busca da satisfação dos clientes e tem, particularmente, conduzido ao estreito interrelacionamento do desenvolvimento tecnológico com o marketing das empresas. O encurtamento do ciclo de vida dos produtos e o lançamento de novos modelos que signifiquem “novidades” para os consumidores atestam esta tendência. Esta pressão tem estimulado a aproximação entre o setor produtivo e as instituições geradoras de ciência e tecnologia.

As respostas a estas pressões ocorrem por vários dos canais anteriormente mencionados. Neste ambiente, são cada vez mais frequentes as formações de **joint-ventures** e outras formas de relacionamentos entre empresas que visam o desenvolvimento tecnológico em parceria, através da combinação de competências específicas. A formação de **joint-ventures** é estimulada pela crescente redução do tempo de inovação, interesse estratégico de mercado, criatividade e redução do custo do desenvolvimento tecnológico.

Por último e não menos importante, tem-se o esforço próprio de pesquisa e desenvolvimento das empresas, um estágio que, muitas vezes, resulta do sucesso da empresa em ultrapassar a fase de combate às ineficiências estruturais. A importância de ações próprias nesta área não se justifica apenas pela capacidade de se desenvolver novos produtos e processos, mas pela geração de conhecimentos e capacidade de fazer combinações de escolhas de estratégias de acesso às tecnologias necessárias à empresa.





## FUNDAMENTOS PARA UMA POLÍTICA TECNOLÓGICA

Uma política tecnológica se justifica pelas externalidades que gera e pelos riscos inerentes à atividade. Os gastos do Brasil em pesquisa e desenvolvimento são reduzidos - entre 0,6% e 0,8% do PIB - e a participação do setor privado precisa ser elevada.

A fim de estabelecer uma política tecnológica, que proporcione adequadas condições à indústria brasileira de competir em um ambiente cada vez mais aberto e competitivo, são apresentados a seguir alguns fundamentos que devem orientar sua estruturação.

### *Ambiente favorável à eficiência e competitividade*

A existência de um ambiente marcado pela concorrência, rivalidade e integração aos fluxos internacionais de tecnologia é fundamental. Além das políticas que afetam a competitividade das empresas, outras restrições, localizadas no aparato legal e regulatório, têm prejudicado as atividades voltadas para a inovação tecnológica:

#### Lei da propriedade intelectual

A atual lei está desatualizada com o novo paradigma industrial e não estimula a geração de novas tecnologias por parte das empresas e dos pesquisadores de instituições de pesquisa. Toma-se necessário que a nova lei, em tramitação no Congresso Nacional, esteja sintonizada com os resultados da Rodada Uruguai do GATT e que seja o mais rapidamente aprovada.

#### Aquisição de tecnologias e remessas ao exterior

É fundamental a remoção de entraves burocráticos que ainda dificultam e retardam os procedimentos de registro dos contratos de transferências e que sejam retiradas as restrições às remessas de royalties e pagamentos pelo uso de tecnologias.

#### Legislação laboral

É cada vez mais frequentemente utilizada a contratação de especialistas e consultores, por determinado período, para a transferência e absorção de novas tecnologias, especialmente provenientes do exterior. No entanto, algumas restrições impostas na legislação trabalhista, dificultam sua utilização, requerendo alterações. Outros aspectos da legislação, como por exemplo, os obstáculos à remuneração por resultados, também têm efeitos sobre a formação de um ambiente favorável à inovação.

### *Infra-estrutura de apoio*

Corresponde aos serviços que visam apoiar a indústria brasileira no seu processo de busca de padrões mais elevados de eficiência e competitividade.

**A existência de um ambiente marcado pela concorrência, rivalidade e integração aos fluxos internacionais de tecnologia é fundamental.**

São poucos ainda os centros tecnológicos no Brasil que aliam duas características fundamentais: reconhecida competência técnica e estreito vínculo de atendimento ao setor produtivo.

### Difusão de informações tecnológicas

A disseminação de conhecimentos e informações para todo o sistema produtivo e, notadamente, para empresas de menor porte, é condição indispensável para a incorporação de novas tecnologias, difusão de normas técnicas, apoio a processos de transferência de tecnologia e outras informações relevantes para a capacitação das empresas.

Há necessidade de uma interação mais significativa entre as instituições que detêm “bases de dados” e o setor produtivo, através da participação mais intensa de usuários finais na definição de objetivos, adequação dos conteúdos informacionais e meios de disponibilização e acesso. As atuais redes, formadas pelos Núcleos de Informação Tecnológica, precisam ser reestruturadas visando transformá-las em prestadoras de serviços de informação capazes de gerar valor aos usuários.

### Centros tecnológicos setoriais

Com o acelerado avanço das tecnologias e o conseqüente aumento da complexidade e especificidade de cada setor industrial, torna-se importante estabelecer “centros de excelência”, a partir do fortalecimento e criação de centros tecnológicos setoriais. São poucos ainda os centros tecnológicos, no Brasil, que aliam duas características fundamentais: reconhecida competência técnica e estreito vínculo de atendimento ao setor produtivo. Algumas áreas e setores devem ser selecionados e, através da parceria entre empresas, universidades e setor público, os investimentos devem ser dirigidos aos centros já existentes ou para a sua criação. A recente experiência do SENAI nesta área deve ser estimulada e apoiada.

### Centros tecnológicos federais e estaduais

O Governo Federal e diversos Estados possuem centros de tecnologia mas, por vários motivos, não estão estruturados para o atendimento que as empresas necessitam. Recomenda-se que estes centros aumentem a sua integração com o setor privado, sejam capacitados ao atendimento abrangente e sirvam de ponte entre as empresas e os centros setoriais. Esses centros deveriam também ser estruturados para prover informações tecnológicas, atuação em normalização técnica e certificação e prestar serviços laboratoriais de ensaios e testes mais genéricos. Devem ser desenvolvidos mecanismos de indução a uma maior participação do auto-financiamento.

### Desenvolvimento do design

O **design** compreende as etapas desde a concepção de um novo produto, seu desenvolvimento e as possíveis formas de colocação junto ao mercado. Sua importância tem crescido bastante dada a contínua diferenciação que o mercado requer, bem como pelo aumento das exigências dos consumidores. Neste sentido recomenda-se o apoio à criação de equipes e centros de **design** e/ou estruturá-los junto aos centros tecnológicos setoriais, visando transformá-los em elemento de diferenciação e competitividade dos produtos industriais brasileiros.

## ***Financiamento e incentivos fiscais***

As evidências têm indicado que os recursos disponíveis não tem sido utilizados de forma a maximizar a integração entre as entidades públicas e o setor privado, não tendo portanto, gerado todo o potencial de produção de resultados para o desenvolvimento tecnológico do país.

### **Financiamento**

Há necessidade de se ampliar o **fundng** das agências financiadoras de tecnologia, especialmente através de parcerias com o sistema financeiro privado, e de se desenvolver modalidades mais ágeis de financiamento, inclusive capital de risco, mais ajustadas às necessidades das empresas, sobretudo as de menor porte. Recomenda-se que os recursos colocados à disposição das agências de financiamento para as entidades públicas de pesquisa, de âmbito federal ou estaduais, sejam utilizados, em sua maior parte, em projetos com estreita vinculação com o setor privado e que este participe com parcela dos recursos necessários.

### **Incentivos fiscais**

A criação dos incentivos fiscais ao desenvolvimento tecnológico da indústria, com vigência a partir de 1994, veio suprir uma importante lacuna, dado o caráter de risco e de longa maturação que estes investimentos se revestem. Apesar da pequena demanda demonstrada pela indústria em seu primeiro ano de funcionamento, recomenda-se a manutenção de recursos no Orçamento da União, através de renúncia fiscal, a fim de oferecer condições ao incremento de atividades de inovação tecnológica.

### ***Mobilização e sensibilização***

O processo de reestruturação produtiva, em busca de maior competitividade da indústria brasileira, também é um processo de mudança cultural. O PBQP teve um papel importante como fator de mobilização da sociedade brasileira em direção à qualidade e produtividade. Este programa deve incorporar uma nova dimensão: inovação tecnológica, de modo a sinalizar às empresas e à sociedade brasileira um dos principais desafios do Brasil como nação industrial.

### ***Educação para a competitividade***

O novo paradigma de produção demanda uma revolução qualitativa no sistema de educação básica brasileiro, em função das novas tecnologias e dos novos métodos gerenciais voltados para a qualidade e produtividade. Outro importante desafio reside na educação e na reciclagem da força de trabalho, missão na qual deverá haver forte engajamento da iniciativa privada (notadamente do SENAI), ao lado do setor público. A participação das empresas deve ser estimulada através de linha de financiamento específica e de outros mecanismos de apoio.

O Programa RHAE - Programa de Capacitação de Recursos Humanos para o Desenvol-

**Há necessidade de se ampliar o funding das agências financiadoras de tecnologia especialmente através de parcerias com o sistema financeiro privado e de se desenvolver modalidades mais ágeis de financiamento, inclusive capital de risco, mais ajustadas às necessidades das empresas, sobretudo as de menor porte.**

**O novo modelo de gestão de pesquisas deve perseguir o conhecimento gerado no contexto da sua aplicabilidade produtiva, voltado para o mercado e busca de resultados tanto para a indústria como para toda a sociedade.**

vimento Tecnológico necessita ser fortalecido com a ampliação de seus recursos orçamentários, visto que busca consolidar a competência tecnológica em entidades públicas e privadas, através de recursos complementares, vinculados à aplicabilidade no setor produtivo.

### ***Novo modelo de gestão da pesquisa***

O modelo tradicional de gestão de pesquisa centrado no pesquisador isolado, unidisciplinar e com busca de soluções apenas no contexto acadêmico revela-se inadequado para atender às exigências do novo paradigma tecnológico e da sociedade brasileira. O novo modelo de gestão de pesquisas deve perseguir o conhecimento gerado no contexto da sua aplicabilidade produtiva, voltado para o mercado e busca de resultados tanto para a indústria como para toda a sociedade. O novo modelo privilegia a formação de equipes multidisciplinares, integrando diversas competências e habilidades disponíveis nos centros de pesquisas das universidades e das empresas. O financiamento governamental à pesquisa deve perseguir este modelo tendo como referência dois princípios: articulação do financiamento da pesquisa a clientes específicos, empresariais ou não, e indução a maior participação do auto-financiamento.

### ***Estatuto das instituições de pesquisa***

O atual sistema de gestão das instituições de pesquisas é um obstáculo à sua gestão eficiente, articulação com o setor privado e sobrevivência no longo prazo. Há necessidade de um novo estatuto para as instituições públicas de pesquisa e serviços tecnológicos, que concilie a orientação e controle do Estado com os métodos de gestão privada. Essas instituições, para ajustarem-se às necessidades atuais, precisam dispor da flexibilidade administrativa necessária para buscar recursos em diferentes fontes públicas e privadas, adotar suas próprias políticas de pessoal e submeterem-se a mecanismos de avaliações externos.

### ***Universidades***

As universidades têm um papel fundamental na produção e difusão do conhecimento científico, no desenvolvimento tecnológico e na formação de recursos humanos. A política para as universidades deveria contemplar as seguintes orientações:

- a) políticas de apoio e regras diferenciadas segundo a vocação (ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico);
- b) estímulo à integração universidade-empresa, condicionando a ampliação de recursos orçamentários para projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico à co-participação financeira do setor privado ou de outras fontes não-orçamentárias;
- c) criação de mecanismos que incentivem a incorporação crescente de fundos privados aos seus orçamentos;

## *Certificação da qualidade e de normas ambientais*

As entidades empresariais e o governo devem participar ativamente e atuar de forma articulada no processo de elaboração de normas internacionais sobre qualidade e meio ambiente, para evitar a adoção de regras unilaterais que ensejem a imposição de barreiras comerciais, inclusive, sob o disfarce de restrições ambientais.

Merece especial atenção a elaboração das normas ISO, porque, apesar do seu caráter voluntário de adesão, tornaram-se requisito indispensável para a operação das empresas nos mercados internacionais, sendo, portanto, vitais à competitividade da indústria brasileira.

Tendo em vista a tendência crescente e irreversível da imposição de tais normas, o País necessita criar uma estratégia de atuação de defesa de seus interesses, envolvendo o governo e o setor privado. Um passo nesta direção, que exemplifica a articulação desejada, foi a instalação do GANA - Grupo de Apoio à Normalização Ambiental, que oferece suporte técnico, administrativo e financeiro para que a Associação Brasileira de Normas Técnicas possa defender os interesses brasileiros na confecção de normas ambientais.

No que tange à adaptação da indústria brasileira a normas ambientais mais restritas, deve ser destacada a importância da criação de mecanismos de apoio, inclusive, linhas de financiamento específicas, para as iniciativas que reduzam a agressão ambiental.

## **Política de Comércio Exterior**

### **INTRODUÇÃO**

Ao longo da década de 70, o governo brasileiro procurou corrigir as distorções causadas pela política de substituição de importações através de um vasto programa de apoio fiscal e crédito às exportações. O resultado foi o rápido crescimento das vendas externas de produtos não tradicionais.

As restrições impostas por problemas orçamentários e por novas exigências no âmbito do GATT levaram a um desmonte do aparato de estímulos às exportações ao longo dos anos oitenta. Neste período, a evolução da política de comércio exterior se deu em um contexto de políticas públicas internas que levaram a uma expressiva elevação da carga tributária sobre produtos industrializados e a uma deterioração na infra-estrutura doméstica, com forte impacto sobre as condições de competitividade dos produtos industriais brasileiros.

A liberalização das importações, no início da década de 90, reduziu o viés anti-exportador, que havia sido ampliado ao longo da década anterior. Todavia, a abertura comercial não foi acompanhada por progressos nas demais reformas estruturais, o que dificultou a adaptação das empresas brasileiras a um contexto de maior exposição à concorrência estrangeira.

**As entidades empresariais e o governo devem participar ativamente e atuar de forma articulada no processo de elaboração de normas internacionais sobre qualidade e meio ambiente, para evitar a adoção de regras unilaterais que ensejem a imposição de barreiras comerciais, inclusive, sob o disfarce de restrições ambientais.**

**A freqüente alteração no nível de proteção gera incertezas com impactos negativos sobre as decisões de investimento e produção das empresas.**

À ausência de avanços na remoção de entraves estruturais que afetam tanto exportações, quanto dificultam a concorrência com produtos importados, soma-se agora a perspectiva de manutenção de uma taxa de câmbio sobrevalorizada.

## POLÍTICA DE IMPORTAÇÃO

### *Proteção tarifária*

O processo de abertura comercial da economia brasileira foi bem sucedido, a despeito da indesejável ausência de sincronia entre liberalização e reformas estruturais. A eliminação, quase completa, das barreiras não-tarifárias e a expressiva redução das alíquotas do imposto de importação estimularam as empresas brasileiras a buscar ganhos de competitividade e produtividade, resultando em melhoria da qualidade dos produtos e redução de preços em alguns setores.

O maior mérito do programa inicial residiu na sua previsibilidade e constância de propósitos. Os principais problemas associam-se à instabilidade macroeconômica e à falta de progresso nas demais reformas estruturais que o acompanharam. Estes problemas tendem a se agravar com as recentes alterações na estrutura tarifária com o objetivo de auxiliar no combate à inflação, que representaram mudanças de regras e exacerbação de incertezas sobre as decisões de investimentos privados.

A política de proteção é um instrumento de política industrial que influencia as decisões alocativas das indústrias. É fundamental que o governo anuncie a configuração da proteção para o País e o prazo pretendido para que a indústria nacional se adapte a esta estrutura. Tendo como base estas informações, as empresas tomarão as decisões de mobilização e realocação de recursos necessárias. A regra básica deve ser, portanto, transparência e estabilidade das regras do jogo.

Em meio à implementação de programas de estabilização, a tentação de se utilizar de reduções do nível de proteção como forma de forçar uma queda no nível de preços é grande. Não resta dúvida que a liberalização de importações tem efeitos sobre os preços domésticos no longo prazo. No entanto, a freqüente alteração no nível de proteção gera incertezas com impactos negativos sobre as decisões de investimentos e produção das empresas.

### *Proteção contra práticas desleais de comércio*

A maior exposição da indústria nacional à competição externa aumenta a importância de uma adequada aplicação de mecanismos de proteção contra práticas desleais de comércio, de modo a promover o ajustamento da política de importação do País às práticas vigentes no mercado internacional.

A legislação anti-dumping e de direitos compensatórios no caso de importações subsidiadas, intensamente utilizada em importantes mercados como Estados Unidos, União Européia

e Canadá, dota o sistema brasileiro de proteção de um importante instrumento para enfrentar as questões relacionadas com a concorrência predatória.

A legislação brasileira provê um arcabouço legal suficiente ao funcionamento do sistema. As principais dificuldades estão centradas nas condições de operacionalização deste sistema.

Estas dificuldades tenderão a crescer à medida em que o reaquecimento da economia brasileira combinado a uma taxa de câmbio sobrevalorizada impulsionem as importações e, como resultado, aumente a demanda por processos contra práticas desleais de comércio. As ações contra dumping e subsídios abertas desde 1988, quando foi iniciada a operacionalização da legislação, até os dias de hoje somam 37 processos. Destes, 21 foram abertos a partir de 1993.

### **Condições de operacionalização dos processos antidumping e de direitos compensatórios**

#### *nos Estados Unidos*

Duas diferentes agências governamentais são responsáveis pela condução dos processos que levam à imposição de direitos anti-dumping e direitos compensatórios: ao Departamento de Comércio cabe a determinação da existência ou não de importações a preços de dumping ou beneficiadas por subsídios no país de origem; à ITC - U.S. International Trade Commission - uma agência autônoma, independente do Poder Executivo, cabe identificar a eventual ocorrência de dano à indústria doméstica produtora de um bem similar às importações.

As equipes responsáveis pelas investigações de cada caso são geralmente compostas de um supervisor, alguns investigadores, alguns especialistas na indústria específica, um economista e um advogado.

Apenas a equipe da ITC era constituída em 1986 por 470 técnicos, tais como economistas, advogados e analistas de comércio internacional.

#### *no Brasil*

Todo o processo de investigação contra práticas desleais de comércio está concentrado em um só órgão, o Departamento Técnico de Tarifas - DTT, subordinado ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.

Toda a equipe técnica do DTT é composta por um corpo inferior a 40 técnicos, cujas funções, além de investigar processos contra práticas desleais de comércio, incluem a análise de pedidos de concessão de "ex"-tarifários e negociações de acordos de preferência tarifária como Aladi e Mercosul, entre outras. Deste modo, ao invés de contar com uma equipe para a análise de cada processo, cada técnico é responsável pelo desenrolar de diversos processos.

A escassez de recursos humanos e financeiros dificulta o rigor da análise técnica e o cumprimento de todos os procedimentos exigidos pelo Código do GATT. Estas dificuldades têm gerado alguns constrangimentos para o Brasil perante aquele fórum internacional, o que pode abalar a credibilidade do País.

Apesar da análise técnica ser realizada no âmbito do MICT, os atos legais que referendam as decisões em relação a práticas desleais de comércio dependem, também, da assinatura do Ministro da Fazenda. A duplicidade de ministérios intervenientes potencializa as dificuldades de tramitação dos processos e de implementação dos direitos anti-dumping e compensatórios.

Fonte: PIANI, Guida. Os mecanismos antidumping e de direitos compensatórios no Brasil. In: IPEA. *O Brasil no fim do século: desafios e propostas para a ação governamental*. Rio de Janeiro, 1994. p. 229-236

**A maior exposição da indústria nacional à competição externa aumenta a importância de uma adequada aplicação de mecanismos de proteção contra práticas desleais de comércio, de modo a promover o ajustamento da política de importação do País às práticas vigentes no mercado internacional.**

**As salvaguardas são um instrumento a mais de política industrial que o Brasil não pode abrir mão. É indispensável que o Código de Salvaguardas seja implementado o mais rapidamente possível no País e que sejam feitos os investimentos necessários de forma a termos os recursos materiais e humanos para uma aplicação tecnicamente perfeita, evitando problemas futuros com nossos parceiros internacionais.**

## *Salvaguardas*

O crescimento das importações poderá provocar desequilíbrios temporários em alguns setores da indústria nacional. Apesar de dispor de um aparato legal para a operacionalização de um sistema de defesa contra práticas desleais de comércio, não está regulamentado no País o Código de Salvaguardas. Assim, a demanda por correção destes desequilíbrios é muitas vezes encaminhada sob a forma de processos antidumping ou contra importações subsidiadas, distorcendo a finalidade destes instrumentos.

O artigo XIX do GATT, conhecido como *cláusula de salvaguarda*, pela qual um país pode aplicar medidas de restrição às importações, suspendendo suas obrigações perante o GATT, seria o instrumento adequado para proteger determinado ramo da indústria nacional contra o aumento repentino de importações de um produto que causem ou ameacem causar dano a essa indústria.

Todavia, dada a ambigüidade de seu texto, a aplicação deste dispositivo foi bastante dificultada no passado, tornando praticamente impossível sua utilização. Esta dificuldade gerou uma série de distorções conhecidas como "medidas da área cinzenta", tais como a imposição discricionária de quotas e/ou acordos de restrição voluntária (VRA's).

De acordo com o novo Código, as salvaguardas devem ser aplicadas sem distinção, não podendo ser seletivas quanto à origem ou procedência das importações e terão duração máxima de quatro anos, prorrogáveis por mais quatro, desde que cumpridas as condições especificadas no Acordo. Qualquer salvaguarda com duração superior a um ano deverá ser objeto de liberalização progressiva, em cronograma pré-estabelecido, para facilitar o ajustamento gradual do setor às regras de mercado.

Com as modificações feitas, as salvaguardas poderão tornar-se um importante instrumento de apoio a políticas de reestruturação industrial. Para o Brasil, que vive um intenso processo de abertura comercial - tendo aumentado a exposição da indústria doméstica à concorrência internacional, com impactos setoriais diferenciados - as salvaguardas poderão ser uma forma de proteção seletiva e temporária, dentro do processo de reorganização da estrutura produtiva.

As salvaguardas são um instrumento a mais de política industrial que o Brasil não pode abrir mão. É indispensável que o Código de Salvaguardas seja implementado o mais rapidamente possível no País e que sejam feitos os investimentos necessários de forma a termos os recursos materiais e humanos para uma aplicação tecnicamente perfeita, evitando problemas futuros com nossos parceiros internacionais.

### **Linhas de ação**

1. a configuração do sistema de proteção deve ser estável e levar em consideração o estágio das reformas estruturais, de modo a nortear as decisões de mobilização e realocação de recursos na economia;



2. em um ambiente de abertura da economia ao comércio exterior é fundamental que a indústria possa contar com um sistema de proteção contra práticas desleais de comércio ágil e eficiente. Para tanto é necessário que medidas imediatas sejam tomadas visando:

- ampliar a dotação de recursos humanos e financeiros do órgão encarregado da aplicação da legislação antidumping e anti-subsídios. É importante dar autonomia orçamentária a este órgão, dotando-o de condições para conferir credibilidade ao sistema, tanto no âmbito interno, quanto nos foros internacionais;
- utilizar de modo idôneo e responsável estes instrumentos, evitando qualquer casuísmo na sua implementação. É impropriedade qualquer restrição a seu uso baseada em considerações alheias ao âmbito específico de sua aplicação. Nesse sentido, é importante dissociar a implementação da legislação dos efeitos imediatistas do controle da inflação;
- encontrar solução institucional para a duplicidade de ministérios intervenientes no processo, de modo a conferir maior agilidade ao sistema;
- tornar disponíveis estatísticas atualizadas de importações, que permitam a avaliação da evolução da concorrência externa e a constatação de práticas desleais de comércio. Na ausência destas informações, torna-se impossível instruir as ações;
- definir uma corte de apelação para que os interessados possam recorrer em segunda instância das decisões tomadas pelos órgãos responsáveis pelo encaminhamento dos processos;

3. implementar no País o Código de Salvaguardas do GATT, para que a indústria nacional disponha do instrumento adequado a sua defesa contra aumentos repentinos de importações que estejam causando graves danos a determinados setores.

## POLÍTICA DE EXPORTAÇÃO

A política de exportações nesta segunda metade dos anos 90 deve ser formulada tendo como perspectiva os seguintes fatos:

1. A taxa de câmbio apresenta-se valorizada em relação aos patamares da década de oitenta. Esta tendência deve ser mantida em função da subordinação da política cambial aos objetivos da estabilização e das mudanças nas condições de liquidez internacional.
2. Aumento da participação dos produtos manufaturados na pauta de exportações. O desempenho das exportações nas últimas duas décadas reflete com nitidez a oscilação na orientação da política de comércio exterior. O País logrou, de fato, alterar o perfil de suas

**A análise da trajetória das vendas externas brasileiras em termos reais - descontando-se do valor em dólares a inflação norte-americana - mostra que estas cresceram apenas 3,2% entre 1988 e 1993.**

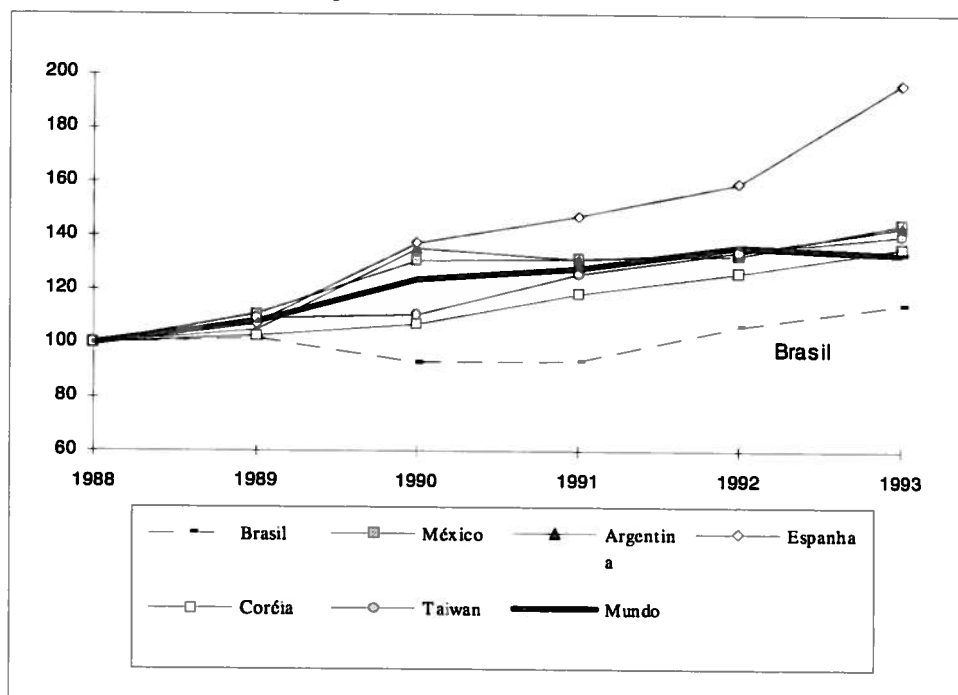
exportações, com um expressivo crescimento da participação dos produtos manufaturados na composição da pauta de vendas ao exterior.

3. Perda de dinamismo das exportações ao final da década de 80. A análise da trajetória das vendas externas em termos reais - descontando-se do valor em dólares a inflação norte-americana - mostra que estas cresceram apenas 3,2% entre 1988 e 1993.

4. Desempenho relativo inferior ao dos competidores internacionais. Após terem incrementado significativamente a sua participação no comércio mundial entre 1974 e 1984, as exportações brasileiras perderam importância relativa no período 1984-93. A perda de dinamismo das exportações brasileiras no período recente é também evidenciada na sua comparação com o desempenho das vendas externas de alguns países, virtuais competidores do Brasil no mercado internacional, e do comércio mundial.

Se as exportações brasileiras houvessem crescido à mesma taxa média anual observada para o comércio mundial durante o período 1988-1993, teriam registrado um valor próximo a US\$ 45 bilhões neste último ano. Este valor é 16% superior ao observado, de fato, naquele ano.

### Exportações de Países Selecionados



Base: 1988 = 100. Fonte: FMI

Se as exportações brasileiras houvessem crescido à mesma taxa média anual observada para o comércio mundial durante o período 1988-1993, teriam registrado um valor próximo a US\$ 45 bilhões neste último ano. Este valor é 16% superior ao observado, de fato, naquele ano.

Ainda que o desempenho das exportações no período 93/94 tenha sido mais favorável, as comparações acima sugerem que, para um país que tem como estratégia ampliar sua inserção na economia internacional, a evolução recente das vendas externas brasileiras esteve aquém do esperado.

Nanovafase de crescimento da economia brasileira, as exportações devem desempenhar um papel propulsor tanto na criação de novos empregos, quanto na garantia que este crescimento se dará com a absorção dos padrões de qualidade e produtividade que predominam no mercado internacional. Para tanto, é importante sinalizar para o médio e longo prazos com uma política de exportações que estimule a maior participação brasileira no comércio internacional.

Uma política coerente de apoio às exportações, que busque a melhoria da competitividade dos produtos brasileiros deve, obrigatoriamente, abordar os seguintes pontos fundamentais: a desoneração fiscal, o aperfeiçoamento do sistema de financiamento, um esquema coordenado de promoção de exportações e atração de investimentos externos, a melhoria da infra-estrutura, principalmente no que se refere a transportes e portos, além de uma política cambial estável.

### ***Desoneração das exportações***

O comércio internacional caracteriza-se por uma forte competição, onde preço e qualidade dos produtos constituem-se fatores determinantes. Para garantir a competitividade de seus produtos, a maioria dos países que participa deste comércio provê a completa desoneração dos tributos indiretos às exportações, confirmando a máxima de que “não se exportam impostos”.

A prática da desoneração fiscal de tributos indiretos é, inclusive, permitida pelo GATT/OMC e o Brasil deveria adotá-la com a mesma amplitude, o que implicaria no tratamento equitativo do exportador brasileiro em relação aos seus concorrentes no exterior.

Recente levantamento do Instituto Brasileiro de Siderurgia - IBS concluiu que a carga tributária total incidente sobre as exportações de aço é da ordem de 16,12%, sendo 8,78% de tributos indiretos.

Além da cobrança, sem paralelo, do ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados, isto ocorre, também, porque, apesar do IPI e do ICMS representarem impostos sobre o valor agregado e não incidirem diretamente sobre as exportações, a sistemática de cobrança não viabiliza a completa recuperação do crédito ao longo da cadeia produtiva. Soma-se a isso, a incidência em cascata de diversos tributos como PIS, COFINS e IPMF, cuja cumulatividade privilegia o produto importado em detrimento do nacional, aumentando a regressividade do sistema.

O equacionamento destes problemas tem enfrentado quatro grandes entraves, que restringem as possibilidades de atuação do Governo: as normas do GATT/OMC, a própria Constituição Federal, a atuação da Secretaria da Receita Federal e o CONFAZ, os dois últimos avessos a qualquer renúncia fiscal.

Um projeto estrutural maior de modernização do setor passa, obrigatoriamente, por emendas constitucionais, no que se refere à desoneração das exportações, para adequar o sistema tributário brasileiro aos moldes internacionais.

**Uma política coerente de apoio às exportações, que busque a melhoria da competitividade dos produtos brasileiros deve, obrigatoriamente, abordar os seguintes pontos fundamentais: a desoneração fiscal, o aperfeiçoamento do sistema de financiamento, um esquema coordenado de promoção de exportações e atração de investimentos externos, a melhoria da infra-estrutura, principalmente no que se refere a transportes e portos, além de uma política cambial estável.**

**A Constituição deveria acolher o princípio que nenhum tributo indireto deve incidir sobre as operações de exportação de bens e serviços.**

O regime instituído pela Constituição de 1988 é um modelo que não pode ser mantido, pois criou distorções que até hoje persistem, como, por exemplo, dúvidas sobre a definição de produtos semi-elaborados e o seu nível de tributação e a possibilidade do CONFAZ, a qualquer momento e sem controle legislativo, incluir e tributar a exportação de novos produtos e, na prática, aumentar as alíquotas do ICMS dos já tributados.

Diante deste cenário, mais do que nunca, torna-se imprescindível a aprovação de emendas constitucionais que, ao eliminar as distorções já citadas, garantam condições de competitividade e modernização ao setor exportador, através de regras claras e estáveis.

A Constituição deveria acolher o princípio que nenhum tributo indireto deve incidir sobre as operações de exportação de bens e serviços, salvo o Imposto de Exportação, cujas funções regulatórias, serviriam para corrigir problemas conjunturais de mercado, funcionando como instrumento de política de abastecimento. Esta imunidade, por ser total, se estenderia também ao ICMS, eliminando toda a carga fiscal hoje existente sobre produtos primários e semi-elaborados, garantindo-se a manutenção dos créditos relativos ao imposto cobrado nas etapas anteriores da cadeia produtiva.

Finalmente, deve ficar claro que a desoneração total das exportações só será alcançada com o fim do sistema de cobrança de impostos e contribuições em cascata, o que implicaria em profunda modificação do Sistema Tributário Brasileiro.

#### **Linhas de ação**

1. a reforma constitucional deve acolher o princípio de que nenhum tributo indireto deve incidir sobre as diversas etapas do processo produtivo de bens e serviços destinados à exportação;
2. enquanto não se implementar emendas constitucionais, no curto prazo, avanços podem ser alcançados através de legislação infraconstitucional, sendo para tanto indispensável a ação cooperativa dos diversos poderes e níveis de governo.

#### ***Financiamento e seguro de crédito às exportações***

Um fator determinante de competitividade para qualquer país que queira consolidar sua posição no cenário internacional é ter um sistema ágil de financiamento às vendas externas. Este instrumento básico da estratégia de diversificação das exportações deve ser entendido como o conjunto de medidas de apoio creditício à atividade exportadora, somado a um eficiente mecanismo de seguro de crédito e garantias às exportações.

Originalmente, nos países desenvolvidos, as agências oficiais de financiamento às exportações foram criadas como uma resposta à necessidade de proteção aos riscos comerciais. Na medida em que passaram a existir garantias como o seguro de crédito às exportações, intensificaram-se as opções de financiamentos, inclusive com participação progressiva do sistema bancário privado.

Desde o início, a participação de recursos públicos nestas operações é relevante e todos os países utilizam-se, em maior ou menor grau, do apoio oficial. Este fato pode ser explicado não só como uma forma de incentivar as exportações, mas, também, fundamentalmente, pela necessidade dos governos suprirem a lacuna deixada pelo mercado financeiro privado, resultante da pequena atratividade destas operações, em especial as de longo prazo.

<b>Financiamentos às exportações: a experiência internacional</b>		
	<b>Operações de médio prazo (entre 180 dias e 5 anos)</b>	<b>Operações de longo prazo</b>
<b>USA</b> Eximbank	refinanciamento de até 85% das exportações financiadas pelos bancos privados, quando o exportador americano enfrenta a concorrência de parceiros que auferem créditos subsidiados.	há maior disponibilidade de concessões diretas, tanto para refinanciamentos, quanto para equalizações.
PEFCO - Private Export Funding Corporation (consórcio privado)		opera com taxas de juros flutuantes relacionadas às taxas de empréstimo do Tesouro e os prazos de maturação podem chegar a até 25 anos.
<b>Reino Unido</b> ECGD - Exports Credits Guarantee Department	opera um fundo de equalização de juros para créditos concedidos a exportadores e importadores cobrindo até 85% do financiamento.	idem
<b>França</b> BFCE - Banque Française du Commerce Extérieur	além da mesma modalidade operada pela ECGD, oferece facilidades de redesconto e refinanciamentos para o sistema bancário.	fornece créditos diretos para importadores, em operações de prazos superiores a 7 anos, financiando, em geral, 85% do conteúdo francês incorporado nas exportações de bens e serviços.
<b>Alemanha</b> KfW - Kreditanstalt fuer Wiederaufbau	<b>suppliers' credits</b> para certos bens de capital destinados a países em desenvolvimento.	<b>suppliers' credits</b> para certos bens de capital destinados a países em desenvolvimento, com ênfase especial ao financiamento de navios e "Airbuses".
AKA - Ausfuhrkredit Gesellschaft mbH (empresa formada por bancos privados)	principal fonte de financiamento às exportações, através do refinanciamento dado pelo Banco Central alemão, para os países menos desenvolvidos e do Leste Europeu.	financiamento aos importadores de bens de capital e serviços; facilidades de refinanciamentos pelo Banco Central alemão, para os países menos desenvolvidos e do Leste Europeu.
<b>Itália</b> Mediocredito Centrale	oferece refinanciamento e opera com fundos de equalização de juros com créditos especiais de exportação para países em desenvolvimento.	idem
<b>Japão</b> Eximbank	restringe sua atuação a financiamentos cujo valor e maturidade são incompatíveis com a plena cobertura pelo setor privado.	tenta assegurar uma maior participação do sistema privado bancário. No <b>suppliers' credits</b> , sua participação é de 60%; para os <b>buyers' credits</b> , a participação equivalente ao custo dos bens importados. Nos financiamentos conjuntos com o sistema bancário privado, a parcela do Eximbank é, no máximo, de 52,5%.
<b>Fontes:</b> 1. BAUMANN, R; BRAGA, H. O sistema brasileiro de financiamento às exportações. 1986. 2. OSHIRO, Julio; GOULART, Linda. Viabilizando o financiamento às exportações. RBCE, Rio de Janeiro, v. 10, n.33, p. 42-48, jan./mar. 1994. 3. A POLÍTICA de formação de preços na exportação. RBCE, Rio de Janeiro, v. 7, p. 50-66, fev. 1992. Ed. especial.		

**Um fator determinante de competitividade para qualquer país que queira consolidar sua posição no cenário internacional é ter um sistema ágil de financiamento às vendas externas.**

Nos anos 90, com o crescimento do comércio internacional e da concorrência entre os países industrializados, surgiram novos instrumentos de crédito operado pelo setor privado, facilitados pelas inovações tecnológicas na área de telecomunicações e informática.

Nos anos 90, com o crescimento do comércio internacional e da concorrência entre os países industrializados, surgiram novos instrumentos de crédito operados pelo setor privado, facilitados pelas inovações tecnológicas na área de telecomunicações e informática. Mecanismos de **hedge** cambial e securitização das exportações, como as **export notes**, representaram novas garantias para o setor e, conseqüentemente, reduziram a procura por crédito oficial, permitindo que os organismos governamentais se dedicassem quase que exclusivamente, ao financiamento de produtos de longo ciclo de produção ou à garantia de operações onde, por questões de concorrência, fosse indispensável a presença do Estado.

O sistema brasileiro de financiamento às exportações, que na década de 70 foi um importante mecanismo de alavancagem de nossas vendas externas, perdeu gradativamente sua importância, chegando quase a um colapso no final dos anos 80, pela falta de critérios técnicos para a concessão dos financiamentos e escassez absoluta de recursos orçamentários, somadas à ausência completa de mecanismos de seguro de crédito.

Seguindo a tendência internacional, nos anos 90 tentou-se, sem grande sucesso, reorganizar o sistema, priorizando a participação dos bancos privados nos financiamentos de bens de curto ciclo de produção (ACC e ACE) e facilitando a securitização das exportações (**export notes**, **forfaiting**, etc).

Com relação à área de atuação típica do Estado, os bens de capital, foi criado o FINAMEX (pré e pós-embarque), no âmbito do BNDES/FINAME. Devido à agilidade e larga experiência da FINAME no financiamento de máquinas e equipamentos e ao fato de ser o único financiamento à produção de longo ciclo existente no mercado, este programa de financiamento passou a ser uma peça fundamental de apoio às exportações.

Complementando o sistema, foi instituído o PROEX com o intuito de recuperar a experiência do antigo FINEX (financiamento e equalização de taxas de juros). A utilização do programa, no entanto, foi bastante comprometida devido a sua dependência exclusiva de dotações orçamentárias, à existência de uma série de problemas operacionais, como falta de agilidade e a exigência de direito de regresso sobre o exportador.

O seguro de crédito às exportações, criado em 1965, na realidade nunca conseguiu se consolidar no mercado, especialmente devido à inadequada gestão de riscos (comercial e político), aliada a exigências descabidas com relação ao processo de cobrança de indenizações. Na prática, o Governo assumia todos os riscos e isso levou à acomodação dos agentes, comprometendo todo o sistema.

## Seguros e Garantias: a experiência internacional

<p><b>USA</b>          FCIA - Foreign Credit Insurance Association (consórcio de empresas seguradoras privadas)</p> <p>Eximbank</p>	<p>cobertura de riscos políticos e comerciais para financiamentos de curto e médio prazos;</p> <p>garantias bancárias para crédito de médio e longo prazo; a concessão de financiamentos pelo PEFCO estão condicionadas a estas garantias;</p> <p>cobre riscos políticos específicos até 100% da operação.</p>
<p><b>França</b>          COFACE - Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (entidade mista)</p>	<p>amplo programa de seguros e garantias, cobrindo além dos riscos comerciais (até 90%) e políticos (95%), risco cambial, elevações no custo das manufaturas, dentre outros.</p>
<p><b>Reino Unido</b>          ECGD - Exports Credits Guarantee Department (governamental)</p>	<p>ampla concessão de seguros de créditos. O risco político para financiamentos de longo prazo é subsidiado pelo governo.</p>
<p><b>Alemanha</b>          HERMES (empresa seguradora privada)</p>	<p>oferece seguro de crédito e garantias em nome do governo alemão, que arca com a cobertura do risco associado a operações de duvidosa rentabilidade.</p>
<p><b>Itália</b>          SACE - Sezione Speciale per L'Assicurazione del Credito (agência governamental)</p>	<p>além das coberturas de riscos comercial e político, oferece seguro contra a inflação e funciona como resseguradora de créditos de curto prazo.</p>
<p><b>Japão</b>          MITI (Ministry of International Trade and Industry)</p>	<p>atua só em casos não contemplados pelo sistema privado e oferece garantias aos bancos que participam de empréstimos concedidos pelo EXIMBANK.</p>
<p>Fontes:          1. BAUMANN, R; BRAGA, H. O sistema brasileiro de financiamento às exportações. 1986.          2. OSHIRO, Julio; GOULART, Linda. Viabilizando o financiamento às exportações. RBCE, Rio de Janeiro, v. 10, n.33, p. 42-48, Jan./mar. 1994.          3. A POLÍTICA de formação de preços na exportação. RBCE, Rio de Janeiro, v. 7, p. 50-66, fev. 1992. Ed. especial.</p>	

**A montagem de um sistema eficiente de crédito como um dos instrumentos básicos para assegurar a competitividade externa dos produtos brasileiros torna-se especialmente relevante quando se considera a opção pela âncora cambial no contexto do Plano Real.**

Nos dias de hoje, a eficiência no gerenciamento do risco - seguro e garantias - é uma exigência fundamental que privilegia a privatização dos mecanismos de financiamento das exportações, permitindo que o aporte governamental se concentre na produção e comercialização de produtos de ciclo longo ou na abertura de novos mercados.

A montagem de um sistema eficiente de crédito como um dos instrumentos básicos para assegurar a competitividade externa dos produtos brasileiros torna-se especialmente relevante quando se considera a opção pela âncora cambial no contexto do Plano Real. O restabelecimento de uma política ativa de apoio às exportações é de fundamental importância para compensar a queda na rentabilidade das exportações resultante do aprofundamento da defasagem cambial em função do processo de apreciação do real.

As iniciativas de promoção das exportações brasileiras de bens e serviços e de atração do investimento direto estrangeiro sempre foram tímidas e, nos últimos anos, praticamente inexistentes. Um dos resultados desta política reflete-se na participação do País no comércio mundial que decresceu, em termos reais, de 1% para 0,7%.

### Linhas de ação

1. centralização, em uma única agência governamental, de todas as linhas oficiais de financiamento às exportações de bens e serviços, o que facilitaria a implementação de diretrizes harmônicas para o setor;

2. criação de um fundo autônomo e rotativo, que, em substituição aos programas hoje existentes e a partir de uma dotação orçamentária inicial, possibilitasse sua operação independentemente de contribuições adicionais do Tesouro. Tal fundo deveria ter, também, autonomia para buscar outras formas de captação e gestão de recursos, inclusive no exterior. Este mecanismo estimularia uma maior participação do mercado no sistema e, para tanto, a forma de atuação do FINAMEX, através de agentes financeiros privados, facilitaria as operações. É fundamental que o mecanismo seja ágil e flexível;

□ o fundo atuaria de forma seletiva, privilegiando os bens de longo ciclo de produção, os serviços e alguns bens de consumo durável, deixando a cargo do mercado os financiamentos de curto prazo (ACC e ACE);

□ as operações seriam via financiamento direto às exportações e equalização de juros. Esta última modalidade deveria ser utilizada apenas seletivamente, em determinadas operações, na medida em que não há possibilidade de ressarcimento dos recursos aplicados;

3. flexibilização das normas que disciplinam as operações de curto prazo (ACC e ACE) e de securitização das exportações, tais como emissão de **export notes** e operações de **forfaiting**, como forma de estimular a participação do setor privado na concessão de créditos às exportações, reduzindo a demanda por créditos oficiais;

4. criação de um sistema de seguro de crédito e garantias às exportações, com uma eficiente gestão de riscos e exigência de globalidade, indispensável para viabilizar a participação do setor bancário privado nos financiamentos às exportações. Para operacionalizar este sistema, o fundo ou empresa a ser criada, nos moldes das agências existentes em outros países, deverá ter a participação não só do governo, mas de bancos e seguradoras privados. Vale ressaltar que, até o momento, as tentativas feitas neste sentido foram infrutíferas. Diante da inviabilidade orçamentária do governo de assumir sozinho o sistema e das dificuldades de criação do mesmo, o governo deveria cogitar abrir o mercado a seguradoras estrangeiras.

### *Promoção comercial e de investimentos*

As iniciativas de promoção das exportações brasileiras de bens e serviços e de atração do investimento direto estrangeiro sempre foram tímidas e, nos últimos anos, praticamente inexistentes. Um dos resultados desta política reflete-se na participação do País no comércio mundial que decresceu, em termos reais, de 1% para 0,7%, apesar do crescimento absoluto



da corrente de comércio brasileira nas últimas décadas. Alterar este quadro não significa apenas rever estratégias de política industrial e de inserção internacional, mas também buscar uma política ágil e eficaz de promoção comercial.

A promoção das vendas externas, tradicionalmente, vem sendo realizada pelo Ministério das Relações Exteriores. Entretanto, a escassez de recursos orçamentários tem limitado os esforços do Itamaraty para atender às crescentes necessidades dos exportadores brasileiros.

No período recente, o Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial (DTIC) vem promovendo ações no sentido de estimular a ampliação da pauta de produtos, com o objetivo de atrair pequenas e médias empresas para a atividade exportadora. Esta iniciativa procura atuar sobre a expressiva concentração das exportações: 300 empresas realizam 80% das vendas ao exterior.

O setor privado brasileiro vem se esforçando para ampliar a sua participação em feiras e eventos no exterior, promover seminários e conectar-se às redes de informação internacionais de oportunidades de negócios.

A busca por uma maior inserção no mercado internacional exige um modelo mais pragmático de promoção comercial e de atração de investimentos diretos estrangeiros que passa, obrigatoriamente, por uma parceria entre governo e setor privado. A partir de uma avaliação criteriosa de prioridades (produtos, setores e mercados), se pode chegar a uma otimização de recursos e esforços, que resulte em um incremento real da participação brasileira no comércio internacional e um aumento dos fluxos de investimentos diretos estrangeiros no Brasil.

Neste sentido é importante estimular a ampliação das exportações de serviços, na medida que estas contribuem para alavancar as vendas externas de outros produtos, especialmente de bens de capital, abrindo novos mercados.

A definição de uma política de promoção de exportações para o Brasil não pode deixar de considerar as suas dimensões territoriais. A estrutura das iniciativas a serem programadas deve contemplar as particularidades de cada região para que se obtenha maiores retornos.

### **Linhas de ação**

1. as condicionantes externas indicam ser fundamental aliar à atividade de promoção das exportações uma nova vertente visando atrair investimentos e estimular parcerias entre empresas nacionais e estrangeiras, contribuindo para incorporar novas tecnologias aos produtos brasileiros;
2. a atração de investimentos estrangeiros deverá ser uma prioridade na parceria entre governo e setor privado nas atividades de promoção do País no exterior;

**A busca por uma maior inserção no mercado internacional exige um modelo mais pragmático de promoção comercial e de atração de investimentos diretos estrangeiros que passa, obrigatoriamente, por uma parceria entre governo e setor privado.**

A política brasileira de inserção internacional tem privilegiado a consolidação do projeto Mercosul e a formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana. No entanto, o País tem sido instado a manifestar sua posição em relação a outras propostas de integração e tem demonstrado dificuldade em definir uma estratégia clara neste sentido. Esta não é uma decisão trivial para um País cujo destino das exportações é diversificado, o que caracteriza a sua atuação como **global trader**.

3. adesão do Brasil a agências internacionais de desenvolvimento regional que financiem a participação de empresas em concorrências públicas no exterior;
4. a promoção comercial deverá ter como meta a ampliação da pauta de exportações de bens e serviços, procurando identificar produtos em que a demanda mundial é mais dinâmica e dar prioridade a mercados em expansão;
5. coordenação, no plano interno, das diversas iniciativas públicas e privadas relacionadas à promoção comercial (seminários, feiras, etc.), evitando a dispersão de esforços;
6. estímulo à participação das pequenas e médias empresas no processo exportador, intensificando a ação junto a setores e regiões com potencial pouco explorado;
7. apoio mais efetivo dos governos estaduais à atividade exportadora, não apenas desonerando exportações, mas cooperando na coordenação de atividades que possam atender mais de perto às especificidades de cada região.

### A ESTRATÉGIA BRASILEIRA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL

A política brasileira de inserção internacional tem privilegiado a consolidação do projeto Mercosul e a formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana. No entanto, o País tem sido instado a manifestar sua posição em relação a outras propostas de integração e tem demonstrado dificuldade em definir uma estratégia clara neste sentido. Esta não é uma decisão trivial para um país cujo destino das exportações é diversificado, o que caracteriza a sua atuação como **global trader**. Alguns parâmetros deveriam ser observados na definição da estratégia de inserção internacional do Brasil:

1. o Brasil é um **global trader** e esta é uma característica a ser preservada em um cenário internacional marcado por desequilíbrios macroeconômicos nos países desenvolvidos e por oscilações nas condições de hegemonia das nações em função de mudanças no padrão tecnológico;
2. a característica de **global trader** também recomenda que o Brasil adote uma postura pragmática nas iniciativas de integração, buscando acordos com graus variáveis de profundidade em função das possibilidades de incrementar comércio e investimentos;
3. o comércio com os países da América Latina tem importância significativa para as exportações brasileiras de produtos manufaturados, especialmente os de maior conteúdo tecnológico, o que indica que o País deve buscar consolidar o projeto da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), a partir do Mercosul;
4. não parece desejável, nem possível, a viabilização da proposta de integração hemisférica a partir do Nafta em curto espaço de tempo. Entretanto, este é um debate

que permanecerá presente ao longo dos próximos anos. Cabe, portanto, aos setores industriais avaliar a relação custo-benefício desta iniciativa e à diplomacia brasileira um esforço de pragmatismo no sentido de manter abertos canais de negociação, acompanhando atentamente os movimentos dos demais países latino-americanos;

5. o país deve procurar identificar produtos em que a demanda mundial mostra-se mais dinâmica, assim como mercados que apresentam tendência de expansão e buscar iniciativas de aproximação a estes mercados a partir da definição uma estratégia de promoção das exportações e de investimentos;

6. a emergência de países asiáticos que concorrem com produtos brasileiros em duas frentes - de um lado, os tigres com produtos que incorporam tecnologia mais sofisticada e de outro, China e Índia, que contam com vantagens comparativas naturais semelhantes às brasileiras - exige que o país tenha uma estratégia especial em relação à Ásia, que deverá criar um ambiente propício ao estímulo à formação de parcerias entre empresas brasileiras e asiáticas;

7. as demandas por integração regional ou por acordos comerciais diversos serão crescentes nos próximos anos e exigirão uma capacidade negocial cada vez maior, tanto do governo, quanto das empresas.

## A ADMINISTRAÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR

A capacidade de coordenação e gestão da política de comércio exterior no Brasil deteriorou-se de forma significativa nos últimos anos. A crise do Estado corroe os recursos para o apoio e promoção das exportações e enfraqueceu as diversas instituições encarregadas do comércio exterior. Por outro lado, a reforma organizacional do setor público implementada em 1990 não levou em consideração a necessidade de um novo modelo institucional compatível com a estratégia adotada pelo País, nos anos 90, de buscar maior inserção no mercado internacional.

Como resultado, a formulação e a administração do comércio exterior foram relegadas a um segundo plano. As atividades estão distribuídas por vários ministérios, resultando em dispersão de esforços, burocratização dos processos e falta de coordenação.

Esta trajetória está na contramão da tendência internacional. Os países desenvolvidos e alguns dos principais concorrentes do Brasil no mercado internacional vêm intensificando suas atividades de promoção de exportações e aparelhando-se para a sua defesa contra práticas desleais de comércio.

O processo de liberalização de importações colocou o País diante de uma nova realidade, onde a operacionalização da legislação antidumping e de direitos compensatórios e a utilização de salvaguardas passam a desempenhar um papel crucial. Para fazer face a este novo quadro

**A formulação e a administração do comércio exterior foram relegadas a um segundo plano. As atividades estão distribuídas por vários ministérios, resultando em dispersão de esforços, burocratização dos processos e falta de coordenação.**

O processo de liberalização de importações colocou o país diante de uma nova realidade, onde a operacionalização da legislação antidumping e de direitos compensatórios e a utilização de salvaguardas passam a desempenhar um papel crucial.

é indispensável dispor de instituições fortes e bem aparelhadas em condições de implementar a legislação em conformidade com as exigências dos códigos do GATT/OMC.

O desafio de ampliar o espaço das exportações brasileiras no comércio mundial exige capacidade de formulação e coordenação das políticas de apoio às exportações que incluem as atividades de financiamento e promoção. Em um cenário internacional marcado por novas formas de protecionismo, maior agressividade dos países na busca por aumentar suas exportações e pela formação de blocos regionais de comércio não é suficiente, apenas, que a indústria nacional eleve seus padrões de competitividade para conquistar novos mercados.

### Linhas de ação

1. fortalecimento institucional da gestão de política de comércio exterior, que reflita a prioridade do governo à inserção competitiva da economia brasileira no mercado internacional;
2. centralização dos diversos órgãos gestores da política de comércio exterior, de modo a aumentar sua capacidade de coordenação e eliminar entraves burocráticos, evitando o desperdício de esforços.

### O TRANSPORTE NO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

O comércio exterior brasileiro é movimentado basicamente pela modalidade marítima, cerca de 96% das toneladas comercializadas e 88% do valor das mercadorias são transportados em navios.

Em linhas gerais, o sistema de transporte que movimenta as exportações e importações brasileiras está passando por duas situações bastante distintas, de acordo com o tipo de mercadorias transacionadas.

No setor de graneis tradicionais (ex.: minério de ferro, petróleo, carvão), existem importantes corredores de exportação/importação amparados por uma eficiente estrutura de transporte multimodal e por portos (terminais privativos) especialmente projetados para a movimentação desse grupo de mercadorias.

Pode-se dizer que no setor de graneis, os problemas de transporte (interno, portos e marinha mercante) são bem menores do que no segmento de carga geral, especialmente porque, em grande parte deste tráfego, há vinculação de empresas de navegação com companhias exportadoras/importadoras. Trata-se de uma estratégia bem sucedida em vários países importantes no cenário do comércio internacional.

O setor de carga geral - mercadorias movimentadas em contêineres, **pallets**, caixotes, sacarias, etc - transporta mais da metade do valor negociado no comércio exterior brasileiro e encontra-se em situação completamente oposta a do segmento de graneis tradicionais.

Na movimentação interna, existem sérios problemas no transporte rodoviário, ferroviário e, particularmente, no transporte de cabotagem de carga geral. Esta modalidade vem sofrendo violenta redução da quantidade transportada nos últimos anos. As principais causas do vertiginoso decréscimo do transporte de cabotagem de carga geral são: elevados custos portuários, excesso de burocracia da Receita Federal e a falta de uma política de transportes específica para o setor.

Um sistema de cabotagem eficiente poderia inverter a matriz de transporte doméstica do país, onde o caminhão trafega longas distâncias no sentido vertical (Norte-Sul), contrariando os postulados de eficiência dos meios de transporte.

No segmento de navegação internacional de carga geral, a questão é ainda mais preocupante. Depois de passar por dois processos esparsos de desregulamentação, o primeiro no final de 1983 e o segundo no início da década de 90, a indústria armadora de carga geral está vivendo a pior crise de toda a sua história.

A atividade marítima sofreu agudo processo de desregulamentação e não foram dadas ao armador nacional as mesmas condições de operação vigentes no mercado internacional. Os resultados desta política foram, de um lado, uma forte redução dos fretes praticados nos principais tráfegos do País - algo em torno de 40% a 55% - gerando benefícios à competitividade do comércio exterior e, de outro, a falência da empresa estatal de carga geral e uma violenta redução da participação do navio brasileiro por parte dos operadores privados.

A solução para o problema passa, obrigatoriamente, por uma revisão da política brasileira de marinha mercante. Neste sentido, não há como fugir das tendências predominantes da navegação internacional: desoneração fiscal na navegação, atualização da legislação trabalhista a bordo dos navios e modernização da política de financiamento ao setor.

A característica sistêmica dos meios de transporte desaconselha mudanças esparsas e descoordenadas. Todas as medidas a serem implementadas devem respeitar determinada cadência, a partir de um planejamento central, contemplando o relacionamento com as demais modalidades. Também devem possuir um objetivo central: baixar custos e aumentar a eficiência do sistema em termos globais.

Sob o ponto de vista dos usuários brasileiros é muito importante que exista no Brasil uma marinha mercante forte e saudável, com uma razoável participação da bandeira brasileira nos fretes gerados pelo País. Para tanto, é fundamental que sejam instituídos novos mecanismos para a recuperação do setor.

Além de fretes competitivos, exportadores e importadores necessitam de uma relativa estabilidade de preços e da regularidade de transporte proporcionadas pela bandeira nacional, para o desenvolvimento de seus negócios a médio e longo prazos. Mas o caminho para a obtenção desses objetivos passa pela reestruturação da atual política brasileira de marinha

**Exportadores e importadores necessitam de uma relativa estabilidade de preços e da regularidade de transporte proporcionadas pela bandeira nacional, para o desenvolvimento de seus negócios de médio e longo prazos.**

**Registram-se ainda importantes dificuldades associadas às reformas na área da legislação trabalhista e na quebra do monopólio estatal na prestação dos serviços portuários.**

mercante, pelo aumento da competitividade do navio brasileiro e não pelo aumento dos esquemas de reserva de carga ao transporte marítimo.

### ***O processo brasileiro de modernização portuária***

Buscando diminuir os custos dos serviços prestados e reduzir o tempo de permanência dos navios nos portos, o programa brasileiro de reestruturação dos portos foi iniciado a partir da promulgação da Lei 8.630, de fevereiro de 1993, com a adoção de um modelo gradualista para a implementação das reformas no setor.

A análise da reforma brasileira, após mais de um ano e meio da aprovação da Lei dos Portos, permite identificar alguns avanços já obtidos na direção de seus objetivos básicos, dentre os quais destacam-se os progressos alcançados no sentido de descentralizar a estrutura administrativa portuária e o incentivo à competição regional de portos, devido à liberação para que os terminais privativos movimentem cargas de terceiros. Desta forma, estão sendo formadas as condições para o ingresso da iniciativa privada e uma maior competição regional no sistema portuário.

Registra-se ainda, no entanto, importantes dificuldades associadas às reformas na área da legislação trabalhista e na quebra do monopólio estatal na prestação dos serviços portuários. De acordo com a Lei, somente a partir da efetiva implementação dos Órgãos Gestores de Mão-de-Obra (OGMO'S) é que serão promovidas as alterações necessárias nas relações de trabalho nos portos organizados e estes organismos ainda não estão exercendo o pleno funcionamento de suas atividades nos principais portos do País.

### **Linhas de ação**

#### **1. Transporte Interno:**

privatização dos principais trechos (rodoviários e ferroviários) de acesso aos portos públicos;  
formulação de uma política específica para o desenvolvimento do transporte de cabotagem.

#### **2. Marinha Mercante:**

formulação de uma moderna política de marinha mercante, envolvendo a desoneração fiscal da navegação, a atualização da legislação trabalhista e a modernização da política de financiamento ao setor.

#### **3. Portos:**

agilização da reforma portuária, particularmente na implementação dos Órgãos Gestores de Mão-de-Obra e na quebra do monopólio estatal na prestação de serviços.

