

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 810

**POLÍTICAS DE COMPETITIVIDADE
INDUSTRIAL NO BRASIL — 1995/2000***

Regis Bonelli**

Rio de Janeiro, julho de 2001

* Trabalho desenvolvido no marco do Proyecto Regional sobre Pequeñas y Medianas Empresas Industriales en América Latina, financiado pelo governo da Itália e executado pela Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Versão ainda não submetida à revisão editorial da Cepal.

** Pesquisador Associado da Diretoria de Estudos Macroeconômicos (DIMAC) do IPEA.

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



Presidente

Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete

Luis Fernando de Lara Resende

DIRETORIA

Eustáquio José Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luis Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir de estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

Texto para Discussão tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 130 exemplares

DIVISÃO EDITORIAL

Supervisão Editorial: Helena Rodarte Costa Valente

Revisão: Alessandra Senna Volkert (estagiária), André Pinheiro, Elisabete de Carvalho Soares, Lucia Duarte Moreira, Luiz Carlos Palhares e Miriam Nunes da Fonseca

Editoração: Carlos Henrique Santos Vianna, Rafael Luzente de Lima, Roberto das Chagas Campos e Ruy Azeredo de Menezes (estagiário)

Divulgação: Libanete de Souza Rodrigues e Raul José Cordeiro Lemos

Reprodução Gráfica: Cláudio de Souza e Edson Soares

Rio de Janeiro - RJ

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14º andar - CEP 20020-010

Tels.: (0xx21) 3804-8116 / 8118 – Fax: (0xx21) 2220-5533

Caixa Postal: 2672 – E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília - DF

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar - CEP 70076-900

Tels.: (0xx61) 3315-5336 / 5439 – Fax: (0xx61) 315-5314

Caixa Postal: 03784 – E-mail: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

© IPEA, 2000

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - POLÍTICAS E ACORDOS SETORIAIS: ANTECEDENTES E NOVAS INICIATIVAS	4
3 - AS POLÍTICAS SUBNACIONAIS DE COMPETITIVIDADE	8
4 - POLÍTICAS DE APOIO ÀS MICRO, PEQUENA E MÉDIA EMPRESAS	15
5 - A POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR EXPLÍCITA E AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES.....	24
6 - AS POLÍTICAS DE COMPETITIVIDADE “CLÁSSICAS” NO ÂMBITO DO MDIC E O NOVO PAPEL DO BNDES.....	28
7 - CONCLUSÃO: AS POLÍTICAS DE COMPETIVIDADE NO ÚLTIMO QÜINQÜÊNIO — CONTINUIDADE E MUDANÇA	37
BIBLIOGRAFIA	43

RESUMO

O trabalho tem como objetivo avaliar as políticas de competitividade adotadas no Brasil no período 1995/2000 em comparação com o quinquênio anterior. As principais conclusões apontam para diversas mudanças no período mais recente, destacando-se: *a)* a agenda de políticas de competitividade ganhou mais complexidade e diversificação; *b)* o acelerado crescimento da produtividade e a desvalorização cambial contribuíram para eliminar boa parte do viés anti-exportações que caracterizou a experiência brasileira em diversas fases. O aumento de competitividade pode ser parcialmente atribuído à abertura comercial e à valorização cambial até janeiro de 1999; mas parte deveu-se à ação de instrumentos e medidas em favor da competitividade herdadas dos anos anteriores; *c)* as iniciativas estaduais (“políticas subnacionais”) caracterizaram-se, no período 1995/2000, pela continuidade e aprofundamento em relação ao que vinha sendo praticado nos anos anteriores. A ênfase dessas iniciativas esteve, como antes, concentrada na concessão da isenção do ICMS, o principal imposto estadual; *d)* embora o foco declarado dos instrumentos e medidas de política esteja sobre as pequenas e médias empresas, a face mais visível das iniciativas estaduais tem sido a atração de empresas de grande porte para seus territórios. Os exemplos mais nítidos foram os relacionados à instalação das montadoras de veículos nos estados da Federação; *e)* no âmbito do MDIC, e no que toca à defesa comercial, os anos recentes caracterizaram-se por uma continuidade da ação anterior, sem que novos mecanismos tenham sido somados aos anteriormente existentes; *f)* quanto às medidas de redução do “custo Brasil”, as ações têm sido aparentemente menos focadas do que no passado, apesar do esforço de racionalizar as ações através de programas como o Avança Brasil; *g)* na arena das políticas setoriais, sobrevive o Acordo Automotivo. Seu futuro, porém, não parece brilhante no momento atual. O impasse nessa área reflete o do Mercosul desde a desvalorização cambial brasileira do começo de 1999, que pôs a nu as dificuldades de convivência, em uma união aduaneira, de países caracterizados por sistemas cambiais tão distintos quanto os de câmbio fixo e flutuante; *h)* na área dos avanços institucionais boa parte das esperanças repousa na atuação do (novo) MDIC, agora incluindo o BNDES, e nos mecanismos de apoio às empresas de menor porte a cargo do sistema Sebrae.

ABSTRACT

The paper analyses industrial competitiveness policies adopted in Brazil from 1995 to 2000 and compares them to previous economic measures and instruments related to the theme. A number of changes over previous policies were identified, such as: *a)* the agenda of competitiveness policies is presently more complex and diversified than in the first half of the 1990s; *b)* both fast productivity growth and exchange rate devaluation contributed to counterbalance the anti-export bias which characterized particular time periods in the 1990s. Although increased competitiveness can be partially attributed to trade liberalization and exchange rate valorization up to early 1999, new instruments to enhance industrial competitiveness were responsible for increasing competitiveness in the second half of the 1990s; *c)* local (state) initiatives to increase competitiveness remained nearly the same, as compared with the first half of the 1990s; the reliance on the concession of tax exemptions and tax credits so as to attract new enterprises to their territories continued to be the norm; *d)* although many measures and instruments have had as their focus the industrial segment of micro, small and medium firms, their effectiveness is questionable; *e)* trade defense and related measures continued at the same pace as before, as no new instruments or institutions were created in the last years of the decade; *f)* measures to reduce overall competitive inefficiencies (“custo Brasil”) continued to be adopted, albeit on a less focused level; *g)* the most conspicuous sector policy instrument — the Automotive Agreement — survived the wave of difficulties associated with the widening competitiveness gap between Brazil and Argentina after the Brazilian exchange rate devaluation of early 1999. But its future is uncertain; *h)* the National Development Bank (BNDES) began in the mid-1990s to implement restructuring measures aimed at strengthening domestic firms and groups so as to enhance their competitive position both at home and abroad.

1 - INTRODUÇÃO

O debate internacional em torno do tema da política industrial passou por mais um *round* a partir da crise financeira do leste da Ásia em 1997, quando as características da intervenção governamental seletiva praticada por diversos países da região — cujo principal exemplo é a Coréia do Sul — foram mais uma vez examinadas criticamente.¹ Na América Latina, esse assunto já havia sido, à época, objeto de novas abordagens, que procuravam enfocar a questão do ponto de vista mais amplo das políticas de competitividade industrial necessárias para corrigir falhas de mercado.²

No que diz respeito especificamente ao Brasil, as políticas industrial e de comércio exterior já foram exaustivamente examinadas em diversos trabalhos até meados da década de 90.³ Mas, mais recentemente, transformações nos entornos macro e microeconômico induziram formas de atuação dos agentes econômicos relevantes, tanto do meio empresarial quanto dos consumidores e formuladores de política econômica, que embutem mudanças em relação ao quadro anterior.

Assim, do ponto de vista macroeconômico, o desempenho da economia brasileira foi marcado, na segunda metade dos anos 90, pelos esforços de consolidar a estabilização da economia ante os desafios representados pelas crises mexicana, asiática e russa, que exigiram, dado o recurso à âncora cambial então adotada, ajustes via políticas monetárias, com forte elevação dos juros reais em momentos específicos no tempo logo em seguida àquelas crises.

Um dos resultados desses ajustes foi o crescimento do produto real a taxas inferiores às socialmente necessárias e desejáveis. Essa estratégia foi possível até o começo de 1999, quando o Brasil optou por desvalorizar o câmbio e passou a adotar um regime de taxas cambiais flutuantes. Embora os resultados sobre o nível de atividade e emprego naquele ano tenham sido bastante favoráveis em relação às expectativas iniciais, a reação da balança comercial à desvalorização foi, por diversas razões, frustrante. O resultado, além disso, foi mais um ano de baixo crescimento do produto real que, adicionado à série que se inicia com a crise da Ásia, fez com que o desempenho acumulado do quinquênio 1995/99 fosse de crescimento médio baixo: apenas 2,22 % anuais. O ano de 2000, ao que tudo indica, marca uma inflexão na série de crescimento, tendo o PIB real crescido cerca de 4%.

Uma das principais implicações dos ajustes macroeconômicos com abertura comercial e reforma do Estado foi a escassa criação de novos postos de trabalho, que fez com que a taxa de desemprego urbano aumentasse de 1995 a 1999, depois de ter diminuído entre 1992 e 1995. Se a questão da necessidade de criação de novos empregos — e, especialmente, de empregos de boa qualidade — já ocupava uma posição prioritária na agenda brasileira de política econômica, os eventos do último quinquênio nada mais fizeram do que realçar ainda mais a necessidade

¹ Um resumo de avaliações desses temas está no texto de Pack (2000).

² Ver, a propósito, a coletânea coordenada por Peres (1997).

³ Ver, por exemplo, nosso artigo na coletânea coordenada por Peres (1997).

aguda de geração de postos de trabalho.⁴ Um aspecto positivo, mas que funcionou como agravante desse quadro, foi que o país experimentou ganhos de produtividade sem precedentes durante boa parte da década de 90 — tema que nos leva ao item seguinte, relacionado às mudanças no entorno microeconômico.

Neste particular, o principal resultado a destacar é a melhoria de produtividade agregada — e, especialmente, industrial — que vem sendo obtida principalmente por meio da introdução de novas tecnologias de organização da produção e investimento em tecnologia da informação. Em boa medida, motivado pela abertura comercial e pela reforma do Estado, o país passou por importantes mudanças sem que tivesse havido elevação do investimento fixo em escala apreciável. As melhorias tecnológicas e organizacionais que foram progressivamente sendo difundidas representam, possivelmente, a adoção tardia de inovações que já haviam caracterizado outros países. Mas não restam dúvidas de que a abertura comercial e financeira e a privatização também jogaram um importante papel.⁵

De qualquer forma, os ganhos de produtividade da mão-de-obra industrial⁶ foram inéditos na historiografia econômica brasileira. Em boa medida isso ocorreu à expensas da criação de novos postos de trabalho na indústria — a qual, de qualquer forma, nunca foi um setor grande empregador de mão-de-obra no Brasil — e, como já mencionado, sem que fosse necessário efetuar inversões fixas em larga escala.⁷ O gráfico seguinte ilustra a magnitude dos ganhos de produção e de produtividade da mão-de-obra para o total da indústria manufatureira do começo da década de 90 até junho de 2000.

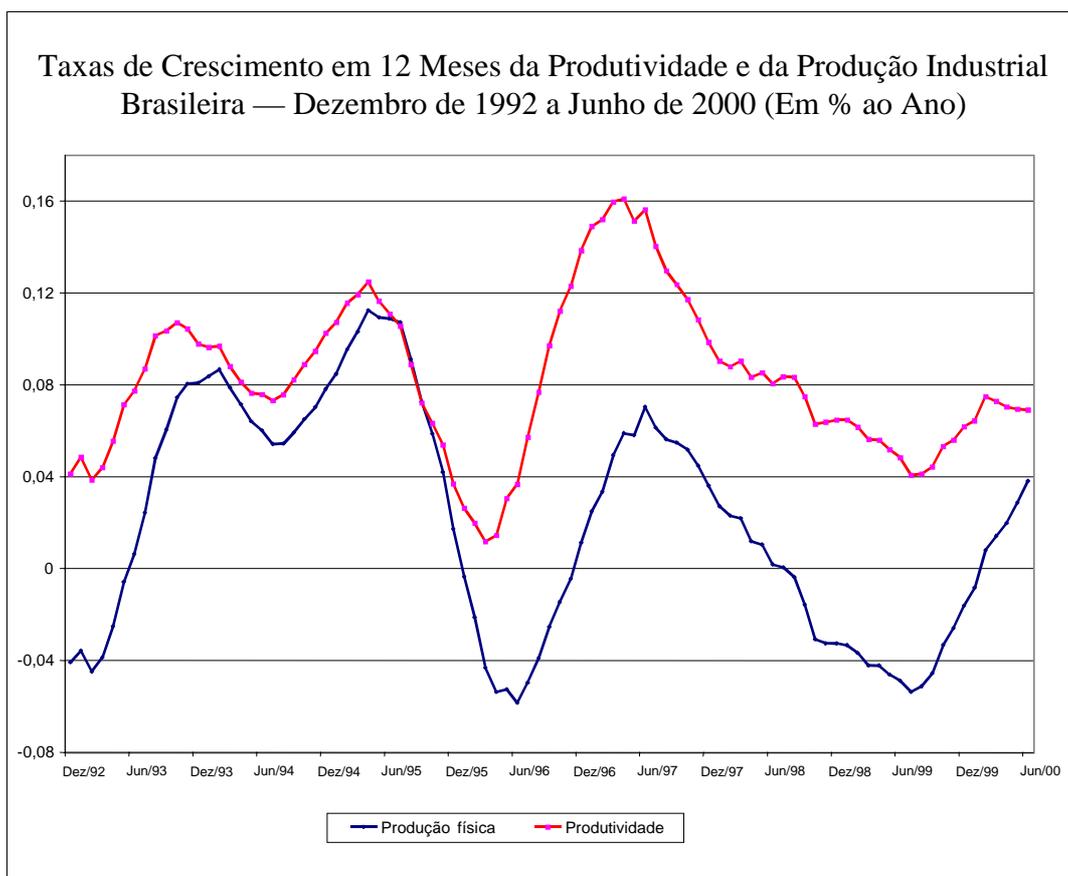
Note-se que em meados de 1997, logo antes da crise da Ásia, a produtividade da mão-de-obra na indústria brasileira chegou a crescer cerca de 16 % a. a.! Em meados de 2000 essa taxa chega a (ainda assim respeitáveis) 6,5% anuais.

⁴ É oportuno observar que, apesar dos fortes ajustes macroeconômicos, a questão do emprego só não se tornou ainda mais grave porque houve intenso recurso ao emprego informal e de baixa qualidade. Note-se também que a agropecuária expulsou mão-de-obra na maior parte do período analisado. Isso deveu-se à introdução de progresso técnico no setor, o qual tem sido intenso (ou, ao menos, atingido os segmentos mais modernos do setor) desde os anos 70.

⁵ Alguns textos de nossa autoria ilustram esses pontos. Vejam-se, por exemplo, Bonelli (1999 e 2000) e Bonelli e Fonseca (1998).

⁶ Além da indústria, os ganhos de produtividade foram também muito altos nos seguintes setores: comunicações, serviços industriais de utilidade pública e extrativa mineral.

⁷ A existência de uma certa “gordura” de mão-de-obra industrial antes da abertura comercial — isto é, mão-de-obra excedente, acima da estritamente necessária para a produção — pode ser também atribuída ao elevado grau de proteção, tarifária e não-tarifária, com a qual contava a indústria brasileira até o final dos anos 80.



O resultado desses dois conjuntos de desenvolvimento, macro e microeconômicos, foi que não só mudou a agenda de políticas de competitividade mas, também, que essa agenda ganhou mais complexidade. Por um lado, acentuou-se a necessidade de gerar exportações. Essa necessidade continua premente mesmo com a adoção do regime de câmbio flutuante após a desvalorização cambial de janeiro de 1999.⁸ De outro, a necessidade de gerar novos empregos tornou-se ainda mais aguda em face do aumento da taxa de desemprego, aumento esse que decorreu, como vimos, da conjunção das forças da desaceleração econômica com as da revolução da produtividade. Isso tendeu a colocar as empresas de menor porte (PME) em posição mais central entre os objetivos das políticas de competitividade, em vista dos elevados volumes de emprego que as caracterizam.

Assim, a agenda atual apresenta novos desafios, dado o novo entorno micro e macroeconômico, e requer novos instrumentos e estratégias. A palavra de ordem

⁸ Contrariamente às previsões, mesmo as mais pessimistas, o saldo comercial em 2000 foi negativo, embora próximo de zero. Em boa medida isso reflete a elevação dos preços do petróleo no mercado internacional. Pelo lado das exportações, os preços de diversas *commodities* ainda se encontram em baixa. De qualquer forma, o *quantum* de exportações de manufaturados aumentou expressivamente. Mas as importações de matérias-primas também cresceram apreciavelmente em termos de *quantum*. Em outras palavras, houve muito menos “substituição de importações” em 1999 e 2000, dado o incentivo proporcionado pelo novo vetor de preços relativos, do que se esperava.

“prioridade à geração de emprego e renda” foi complementada com a da necessidade de gerar exportações para reduzir a limitação externa. As duas novas e principais orientações estratégicas, nesse sentido, foram as destinadas a procurar aumentar o nível de emprego — e aí aparecem como atores privilegiados a serem estimulados as PME — e a apoiar as exportações — com destaque para as iniciativas de aperfeiçoar os mecanismos de financiamento às vendas externas, tanto no âmbito do BNDES quanto fora dele.⁹

E é precisamente este o contexto no qual se situa esta pesquisa: avaliar como as iniciativas estratégicas para lidar com a nova agenda da competitividade têm desempenhado suas funções precípuas. Para tanto, o restante do texto está organizado da seguinte forma. A Seção 2 inicia a discussão apresentando a face, digamos, mais “antiga”, ou tradicional, das políticas de competitividade (ou de política industrial) que ainda persistem no Brasil moderno — embora a principal e até recentemente mais eficaz, o regime automotivo, venha apresentando sinais de impasse e uma certa fadiga. A Seção 3 lida brevemente com as iniciativas de âmbito subnacional que têm constituído o principal instrumento que os diversos estados brasileiros têm encontrado para atrair investimentos para seus territórios. A Seção 4 analisa as políticas de apoio às PME, com destaque para a atuação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) nacional e regionais. As políticas mais específicas de fomento e financiamento às exportações são o objeto da Seção 5. Já a Seção 6 menciona brevemente a mudança de ênfase na atuação do MDIC e do BNDES (as chamadas novas políticas de reestruturação), que ainda é o principal agente financeiro do desenvolvimento brasileiro com ações especificamente voltadas para o aumento da competitividade. A Seção 7 fecha o estudo com observações de conclusão.

2 - POLÍTICAS E ACORDOS SETORIAIS: ANTECEDENTES E NOVAS INICIATIVAS

No Brasil, a segunda metade da década de 90 ainda encontra segmentos industriais objeto de incentivos e regimes setoriais de regulação herdados dos anos anteriores. Em alguns casos esses incentivos serviram de abrigo explícito no âmbito de tratados de comércio dos quais o Brasil é (ou foi) signatário. Este é o caso, por exemplo, das salvaguardas de que goza a indústria doméstica de brinquedos (benefício do artigo XIX do Gatt).

Em outros segmentos industriais o arsenal é mais extenso. Nas indústrias têxtil e de vestuário têm-se linhas especiais de crédito e financiamento do BNDES, incentivos estaduais (fiscais, financeiros e regime de contratação de trabalho; ver detalhamento mais adiante), salvaguarda [acordo ATV do Gatt], proteção efetiva elevada e programas de modernização da lavoura algodoeira (BNDES)].

Na eletroeletrônica e informática persistem os arranjos da Zona Franca de Manaus e a isenção fiscal do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) condicionada ao requisito de processo produtivo básico (PPB), além de incentivos a P&D no

⁹ No setor privado, por exemplo, por intermédio dos adiantamentos de contratos de câmbio (ACC).

âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e proteção efetiva elevada [ver Motta Veiga (2000, quadro 1)].

O setor brasileiro de informática, pela sua importância, merece uma apreciação mais detalhada. Esse setor dispõe de legislação de incentivo própria desde 1984. A atual política de informática tem por base a Lei 8.248/91, tendo o conjunto de leis, decretos e normas que regula o setor passado por diversas alterações ao longo do tempo. Essa política procura induzir a inovação, seletividade e qualidade por meio de incentivos acompanhados de exigências de contrapartida.

Como o usufruto dos benefícios da Lei 8.248/91 terminou em 29/11/1999, tramita atualmente no Congresso Nacional o Projeto de Lei 0342, que amplia o prazo dos incentivos fiscais e propõe a sua redução de forma gradual e progressiva, além de aperfeiçoar o próprio escopo da Lei de Informática dando ênfase aos investimentos em P&D. Entre os estímulos, destacam-se:

a) Incentivos fiscais: por meio do Decreto 792/93 contemplava-se, até 1999, a isenção do IPI, propiciando redução de até 15% do custo final do produto.

b) Política de compras governamentais: pela aplicação do Decreto 1.070/94, dava-se ênfase à qualidade e à competitividade nas licitações.

Em troca da renúncia fiscal e outros benefícios facultados pela legislação, exigiam-se das empresas as seguintes contrapartidas: a) destinação de pelo menos 5% do faturamento bruto para atividades de P&D, sendo 2% em convênio com universidades, institutos de pesquisa ou programas prioritários do governo na área de informática; b) atendimento às regras do PPB, que define critérios de industrialização mínima para cada classe de produto, em substituição ao conceito anterior de índice de nacionalização, permitindo focar em nichos da cadeia produtiva, e a conseqüente seletividade de produtos, partes e peças a serem fabricadas localmente; c) obtenção de certificação ISO 9000 dos sistemas da qualidade das empresas, em prazo não superior a dois anos.¹⁰

¹⁰ O *site* do MCT na Internet informa ainda que “complementando o conjunto de estímulos previstos na legislação, o MCT atua em cooperação com agências de fomento públicas (BNDES e Finep) para financiar bens e serviços de informática, inclusive para pessoas físicas. O objetivo é oferecer aos usuários, empresas e empreendedores, condições favoráveis na compra de equipamentos que atendam ao PPB e de *software* produzidos no país. Além de aumentar o nível de informatização dos serviços, esta linha de estímulos tem apresentado grande eficácia no combate ao contrabando de *hardware* e à pirataria de *software*. A política de informática vem sendo ainda adequada por medidas de ajuste e Programas Prioritários do MCT. Dentre as medidas de ajuste destacam-se as providências já tomadas no âmbito do Mercosul, visando à revisão da legislação de proteção da propriedade intelectual de programas de computador e de circuitos integrados e à desregulamentação da comercialização do *software*, como o fim do exame de similaridade e do cadastramento (Lei nº 9.609, de 19/2/1998). A tarifária no âmbito do Mercosul aperfeiçoou e permitiu dar um ajuste fino no processo de abertura do setor, iniciado em 1991. A identificação dos nichos considerados pela indústria brasileira como elegíveis para inserção no mercado internacional fundamentou as negociações da Tarifa Externa Comum para o Mercosul. Na ocasião, desenvolveu-se um trabalho intenso de revisão e abertura da nomenclatura dos produtos do setor de informática, estudou-se em profundidade a cadeia produtiva e chegou-se a uma planilha em que, para cada produto, definiu-se a evolução tarifária entre 1995 e 2006, estabelecendo-se em 2006 uma tarifa máxima de 16%.”

Mas em nenhum segmento industrial os incentivos foram tão extensos quanto no caso do setor automotivo que, além de gozar de proteção efetiva muito elevada (ver Tabela 1 com proteção tarifária nominal a seguir), dispõe de incentivos fiscais e financeiros estaduais (ver mais adiante) e, especialmente, de um regime automotivo em nível federal que lhe é vantajoso e que permitiu um acelerado crescimento do intercâmbio de autos e peças com a Argentina na década em curso, até o começo de 1999. É à atualização e ao exame desse regime que nos dedicamos no restante desta seção.

Tabela 1

Brasil — Proteção Tarifária Incidente sobre Automóveis e Veículos Comerciais Leves

(Em %)

Períodos	Alíquota do Imposto de Importação	Regime Automotivo
Jan/90	65	
Mai/90	85	
Fev/91	60	
Fev/92	50	
Out/92	40	
Jun/93	35	
Set/94	20	
Fev/95	32	
Mar/95	70	35,0
Jan/97	63	31,5
Jan/98	49	24,5
Jul/98	45	22,5
Jan/99	35	17,5
Mai/00	35	0

Fonte Bonelli e Machado (2000).

O Acordo Automotivo Argentina-Brasil. O acordo automotivo no Mercosul (Argentina - Brasil) foi um regime especial de comércio que vigorou por cinco anos a partir de 1995. Com o novo regime cambial brasileiro iniciado em janeiro de 1999, no entanto, começaram a surgir dificuldades no comércio entre Brasil e Argentina derivadas do fato de que melhorou radicalmente a competitividade da produção brasileira em relação à Argentina devido à desvalorização do real em relação ao peso. Essas dificuldades ficaram nítidas com as discussões em torno do novo regime automotivo, que se iniciaram ainda em 1999. Impasses nas negociações, relacionados a exigências de conteúdo nacional nos veículos comercializados, adiaram a renegociação do acordo que só seria assinado bem recentemente (21 de novembro de 2000).¹¹

De qualquer forma, em 30 de junho de 2000 foram concluídas as negociações entre a Argentina e o Brasil relativas à política comum para o setor automobilístico, que deveria vigorar entre 1º de agosto de 2000 e 31 de dezembro de 2005. Esse acordo abrange o intercâmbio de automóveis, veículos comerciais

¹¹ O restante desta seção reproduz texto de Bonelli e Machado (2000).

leves de até 1,5 tonelada, chassis com motor, reboques, semi-reboques, carrocerias, máquinas agrícolas e rodoviárias e autopeças para produção e para o mercado de reposição.

O intercâmbio de veículos novos é isento de tarifas, desde de que seja mantido o equilíbrio nas trocas. O acompanhamento do fluxo de comércio entre os países é trimestral, medido de forma global — ou seja, para todos os produtos abrangidos pelo acordo — e avaliado em dólares norte-americanos.¹²

O acordo fixou em 60% o conteúdo regional mínimo (de partes e peças) para que o produto fique isento de tributação nas transações bilaterais. Para novos modelos que venham a ser fabricados na região, o conteúdo regional mínimo deverá ser de 40% no primeiro ano, 50% no segundo, passando a se submeter à regra geral a partir do terceiro ano. No caso da Argentina, os veículos leves (automóveis e comerciais leves) devem incorporar um conteúdo local mínimo de 30% e de 25% para os outros tipos de veículos até 2005.

A tarifa externa comum (TEC) foi fixada nos seguintes níveis: *a*) veículos (automóveis, comerciais leves, ônibus e caminhões): 35%; *b*) máquinas agrícolas e rodoviárias: 14%; *c*) autopeças para veículos: 14%, 16% e 18%; e *d*) autopeças para máquinas agrícola e rodoviárias: 8%; autopeças para produção, não-fabricadas no Mercosul e definidas em lista a ser revista periodicamente: 2%. Também foi estabelecido um cronograma de convergência para a TEC contemplando produtos acabados e autopeças para os quais as tarifas dos países sejam diferentes.¹³

A implementação do acordo automotivo permaneceu suspensa por vários meses porque o Brasil discordava da fórmula de cálculo empregada pela Argentina para definir o índice de conteúdo local.¹⁴ O impasse foi aparentemente solucionado em fins de novembro de 2000.

¹² O acordo admite a possibilidade de ocorrência de desequilíbrios comerciais crescentes, para qualquer um dos países, desde que respeitados determinados patamares: de 3% em 2000, de 5% em 2001, de 7,5% em 2002 e de 10% em 2003. Os déficits admissíveis para 2004 e 2005 serão fixados posteriormente. As importações que excederem o déficit autorizado serão tributadas de acordo com a seguinte regra: *a*) 70% da TEC para todos os tipos de veículos; e *b*) 75% da TEC para as autopeças.

¹³ No caso da Argentina, autopeças para produção terão suas alíquotas fixadas em 7,5%, 8,5% e 9,5% em 2000. Essas alíquotas devem convergir para 14%, 16% e 18% em 2006. Ônibus, caminhões, chassis com motor, reboques, semi-reboques e carrocerias iniciam o acordo com alíquotas de 18% ou 25%, dependendo do produto, e convergem gradualmente para 35% em 2006. No caso do Brasil, as autopeças para produção terão suas alíquotas fixadas em 9,1%, 10,4% e 11,7% em 2000 e convergirão gradualmente para 14%, 16% e 18% em 2006. Máquinas agrícolas e rodoviárias tiveram suas alíquotas fixadas em 18% e deverão atingir o nível da TEC, de 14%, já em 2001.

¹⁴ O Decreto 660 do governo argentino, que regulamenta a aplicação do acordo naquele país, foi contestado pelo Brasil no ponto referente à interpretação do chamado “conteúdo superlocal”: no entender das autoridades brasileiras, estava definido que os 30% de conteúdo local argentino seriam contabilizados a partir do custo final das peças usadas nos veículos e não peça por peça, como definiu o governo no referido decreto. Ao adotar essa interpretação, o decreto argentino amplia o conteúdo local para 40%, ou até 50% em alguns casos.

Avaliação. A decisão de elevar o conteúdo local dos veículos fabricados na Argentina teve por objetivo beneficiar a indústria de autopeças daquele país, cuja competitividade ficou seriamente ameaçada após a desvalorização cambial brasileira. Além disso, as montadoras estabelecidas nos dois países acreditam que os fabricantes de autopeças não tenham capacidade para atender à demanda de um conteúdo local superior a 30% ou, caso venham a atendê-la, o farão à custa de um aumento significativo no preço dos veículos produzidos na Argentina.¹⁵

Ainda no que diz respeito ao setor automotivo, este segmento encontrou no BNDES um aliado na forma dos programas de estabelecimento de fornecedores em anéis próximos às novas montadoras que se instalaram longe das fábricas originais na região do ABC (no entorno do município de São Paulo). No entanto, o apoio do BNDES no financiamento do capital complementar ao de instalação das montadoras propriamente ditas representa uma parcela relativamente pequena das aplicações daquele agente. Além disso, esse programa tem uma duração determinada, dada pelo prazo de instalação dos fabricantes de autopeças — objeto dos financiamentos — nos anéis próximo às montadoras que recém-instaladas nas novas localizações.

Este tema, aliás, tem estreita imbricação com a chamada guerra fiscal, dado que parte dos incentivos para a instalação de novas empresas geridos pelos estados destina-se precisamente à atração de montadoras de autoveículos para seus territórios. Este é o tema da seção seguinte.

3 - AS POLÍTICAS SUBNACIONAIS DE COMPETITIVIDADE¹⁶

As políticas subnacionais de competitividade no Brasil são executadas pelos estados da Federação com a finalidade principal de *atrair investimentos para seus respectivos territórios*. Os mecanismos utilizados para esse fim incluem uma vasta gama de medidas que vão desde a concessão de incentivos fiscais às empresas que desejem se instalar na região até o apoio em termos de construção da infraestrutura e simplificação do processo de registro das empresas.

No entanto, essa política de competitividade via atração de investimentos tem sido duramente criticada pois pode implicar, potencialmente e ao longo do tempo, uma

¹⁵ O setor privado afirma que existem distorções no acordo que podem comprometer a integração regional no segmento automobilístico, além de representarem, de certa forma, um retrocesso em relação ao grau de liberalização comercial bilateral que já havia sido alcançado. Representantes de empresas do setor automobilístico do Mercosul e da Associação das Empresas Brasileiras para a Integração do Mercosul (Adebim) têm-se manifestado favoráveis a mudanças nos termos do acordo. As principais sugestões de revisão do acordo abrangem: *a*) a manutenção da cláusula de comércio equilibrado apenas para automóveis, admitindo-se, portanto, a adoção imediata do regime de livre comércio para autopeças, máquinas agrícolas e rodoviárias, carrocerias, chassis e reboques; e *b*) a mudança na interpretação do conteúdo local de autopeças nos automóveis, de tal forma que, na percentagem de 30% exigida de peças nacionais, sejam também considerados os componentes importados de outros países do bloco.

¹⁶ Esta seção baseia-se em Brito e Bonelli (1997), com informações estatísticas e análise atualizadas pelo autor.

piora da situação financeira dos estados. As implicações alocativas não são difíceis de entender.¹⁷

Alguns autores argumentam que a chamada “guerra fiscal” é inócua [ver Piancastelli e Perobelli (1996) e Varsano (1996)]. De acordo com os primeiros, dado que todos os estados da Federação adotam essencialmente os mesmos instrumentos de atração de empresas (benefícios fiscais e creditícios), estes tendem a se anular, deixando de ser fatores relevantes para a decisão locacional. Além disso, as disputas fiscais impedem que os estados definam políticas de investimento explícitas, baseadas em prioridades setoriais compatíveis com as vantagens comparativas locais: com raras exceções, os benefícios fiscais e creditícios para investimentos são concedidos indistintamente a todos os setores.

Este é, ainda hoje, um tema não resolvido na relação entre estados brasileiros e entre eles e a Federação. Por um lado, com o tempo, os estados de menor poder financeiro perdem a capacidade de prover os serviços e a infra-estrutura necessários às empresas para produzir e escoar a produção devido à renúncia fiscal. As batalhas da “guerra fiscal” são vencidas, naturalmente, pelos estados de maior poder financeiro. De outro lado, com a generalização dos benefícios fiscais — todos os estados concedendo incentivos semelhantes — estes perdem seu poder de incentivo, pois dependem de diferenças na tributação. Assim, a guerra fiscal transforma os incentivos em simples renúncias de arrecadação. No entanto, no curto prazo há ganhos para os estados mais ágeis na captação de empresas.

Outra questão a analisar é a de que os principais beneficiários da redução do ICMS¹⁸ (logo, da guerra fiscal travada pelos estados) são as empresas multinacionais montadoras de automóveis. Não é uma especulação descabida supor que essas empresas viriam instalar suas fábricas no país *mesmo se os incentivos fiscais estaduais não existissem*. Com a disputa, essas empresas estão tendo a oportunidade de instalar suas fábricas (filiais) freqüentemente a custo muito baixo. Assim, os maiores ganhadores com a guerra fiscal são, muito provavelmente, as empresas multinacionais montadoras de automóveis.

Os estados poderiam até ser, ironicamente, os perdedores: não são conhecidos estudos com estimativas estaduais de custo-benefício que comparem o aumento do nível de atividade (isto é, criação de renda e emprego) nas regiões em que as fábricas se instalam com a renúncia fiscal e os custos (perda de receita tributária, infra-estrutura, energia elétrica, água e saneamento básico, doação de terrenos etc.) necessários para atraí-las.

¹⁷ Como se sabe, a grande maioria dos estados brasileiros apresenta elevadas dívidas junto à União, e enfrentam dificuldades para a rolagem dessas dívidas. Por esse motivo, sucessivos acordos de rolagem das dívidas foram assinados com o governo central. A despeito disso, e de ser o ICMS a maior fonte de recursos dos governos estaduais, estes concedem benefícios pela isenção ou redução desse imposto.

¹⁸ O Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) é, por larga margem, a principal fonte de receita estadual.

O governo federal esboçou uma tentativa no sentido de acabar com a guerra travada pelos estados, inibindo a concessão dos incentivos fiscais no âmbito do projeto de lei que tratava da desoneração das exportações e da compra de bens de capital pela isenção do ICMS. Esta tentativa se deu pela inclusão no projeto de artigos que tratavam da guerra fiscal, estabelecendo que qualquer benefício fiscal teria que ter aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Não obteve sucesso, dada a pressão exercida pelos estados menos desenvolvidos. Assim, continuam a prevalecer as regras anteriores, pelas quais as isenções diretas de ICMS necessitam de autorização unânime do Confaz. Entretanto, os mecanismos indiretos de concessão de benefícios, que não necessitam de aprovação do Confaz e que o projeto de lei tentava disciplinar, continuam a ser utilizados. O mais comum desses incentivos disfarçados — utilizado por quase todos os estados — é a concessão de créditos estaduais no valor do ICMS devido, com taxas de juros abaixo das de mercado.

As Tabelas 2 a 5 resumem as políticas de incentivo adotadas pelos estados em 1998. Nota-se, em relação aos benefícios fiscais, que todos são amplamente utilizados. Mas os mais difundidos são a isenção ou redução do ICMS (particularmente para as micro e pequenas empresas), a redução de alíquotas de ICMS para situações e produtos específicos e a utilização do mecanismo de “diferimento” do ICMS, concedidos por 12, 10 e 9 estados, respectivamente. Os dois últimos têm sido bastante utilizados pelos estados na “guerra fiscal”, paralelamente à garantia de infra-estrutura e linhas de financiamento especiais para novas empresas que queiram se instalar nos estados.¹⁹

As concessões financeiras utilizadas para a atração de investimentos ficam, em geral, a cargo dos bancos estaduais, que operam linhas de financiamento com recursos provenientes de fundos estaduais de desenvolvimento ou programas de desenvolvimento. As concessões principais se destinam à aquisição de ativos fixos (25 estados) e à formação de capital de giro (20). Essas linhas, no entanto, têm presentemente pouca expressão quantitativa.

No que se refere ao apoio à infra-estrutura, o principal mecanismo é a venda de lotes e galpões industriais a preços reduzidos, como mostra a Tabela 4, onde se vê que esse tipo de estímulo é utilizado por 21 estados. Outro incentivo bastante utilizado (oito estados) é a doação de áreas e lotes industriais.²⁰

Dentre os outros incentivos, os mais importantes são os que se referem à simplificação do processo de registro de empresas e do processo de licitação, este último facilitando o acesso às pequenas empresas, com, respectivamente, 10 e nove estados adotando-os.

¹⁹ Como exemplo, tem-se o caso do governo fluminense, que oferece para as novas unidades da Volkswagen os mesmos benefícios dados para a instalação da fábrica de ônibus e caminhões em Resende, ou seja, a postergação por cinco anos no pagamento de 75% do ICMS, além da infra-estrutura na porta da fábrica, com disponibilidade de gás natural, telefonia digital, água e energia elétrica.

²⁰ Este foi, inclusive, um dos principais atrativos oferecidos pelo governo paranaense para a instalação da fábrica da montadora Renault no Estado do Paraná.

Tabela 2

Benefícios Fiscais segundo Estados Concedentes

Benefícios Fiscais	Isenção do ICMS para Novas Empresas, sem Produto Similar no Estado e durante Determinado Período	Isenção ou Redução do ICMS para as Micro e Pequenas Empresas	Redução de Alíquotas de ICMS (para Situações e Produtos Específicos)	Prorrogação dos Prazos de Recolhimento do ICMS	Utilização do Mecanismo de “Diferimento” (Recolhimento Postergado do ICMS) ^a	Utilização do Crédito Presumido (por Estimativa do ICMS)	Isenção ou Redução do ICMS sobre Produtos Específicos Destinados ao Comércio Exterior
AC		*					
AL			*		*		
AM			*				
AP			*				
BA			*		*	*	*
CE		*					
DF			*				
ES			*	*			
GO			*	*			
MA							
MT							
MS			*				
MG		*					
PA			*		*		
PB			*		*		
PR			*				
PE			*		*		
PI	*		*				
RJ		*	*	*			
RN					*		
RS							
RO		*	*				
RR		*	*		*	*	*
SC							
SP				*			
SE					*		
TO			*			*	*

Fonte: CNI (1998).

^a É importante ressaltar que o mecanismo de diferimento do ICMS nada tem a ver com a postergação do recolhimento do imposto no tempo, como é o caso da prorrogação do prazo de ICMS. Na verdade, o diferimento do imposto significa que o agente 1 da cadeia produtiva não pagará o imposto, ficando este adiado para o ponto adiante da cadeia. Com isso, o agente 1 fica isento do imposto, e o agente 2, embora tenha que pagá-lo integralmente, auferirá um ganho financeiro, pois, sendo o ICMS um imposto sobre o valor adicionado, o agente 1 vai vendê-lo mais barato, porque não pagou o imposto.

Uma atualização recente da avaliação dos sistemas de instrumentos e incentivos subnacionais [CNI (1998)] revela as seguintes mudanças em relação ao quadro que prevalecia em 1995:

a) na matriz de benefícios fiscais há o surgimento de isenções ou reduções do ICMS sobre produtos específicos destinados ao comércio exterior (exportações);

Tabela 3

Concessões Financeiras segundo Estados Concedentes

Concessões Financeiras Diferenciadas	Aquisição de Ativos Fixos	Formação ou Recomposição de Capital de Giro	Pagamento do ICMS	Composição Acionária e Debêntures Conversíveis	Financiamento para Avanço Tecnológico	Financiamento Específico para Empresas de Turismo
AC			*			
AL	*	*	*	*		
AM	*	*				
AP	*	*				
BA	*	*	*		*	*
CE	*	*				
DF			*			
ES	*	*	*	*	*	
GO	*		*			
MA			*		*	
MT	*	*	*			
MS	*				*	
MG	*	*			*	
PA	*	*	*			
PB	*	*	*	*		*
PR	*		*		*	
PE	*	*	*		*	
PI						
RJ	*	*		*	*	
RN			*			
RS					*	
RO	*					
RR	*	*				
SC			*		*	
SP	*		*		*	
SE	*	*	*			
TO	*		*		*	*

Fonte: CNI (1998).

b) depois de 1995 (data da avaliação anterior) aumentou o conjunto de “mecanismos colocados à disposição do setor produtivo para manutenção, recuperação e atração de novos investimentos” [CNI (1998, p. 9)]; e

c) observa-se atualmente uma verdadeira corrida da grande maioria dos estados em busca da instalação, em seus territórios, de novos empreendimentos industriais e manutenção daqueles já existentes” (*idem*); isso representa precisamente a continuação e aprofundamento da tendência acima diagnosticada.

Entre as alterações mais significativas em nível estadual depois de 1995 mencionem-se as seguintes:

a) no Amazonas, “inclusão dos benefícios fiscais para empreendimentos na Zona Franca de Manaus” [CNI (1998, p. 10)];

b) na Bahia, foram criados dois novos conjuntos de incentivos: um para o comércio exterior e o outro para apoio ao setor automotivo;

Tabela 4

Estímulos para a Constituição de Infra-Estrutura, segundo Estados Concedentes

Estímulos para Infra-Estrutura	Venda de Lotes e Galpões Industriais a Preços Reduzidos	Locação de Lotes e Galpões Industriais por Prazo Determinado	Permuta de Terrenos para Relocalização de Empresas	Locação de Máquinas e Equipamentos	Doação de Áreas e Lotes Industriais	Implantação de Áreas, Centros ou Distritos Industriais
AC		*				
AL	*	*	*	*	*	
AM						
AP						*
BA						
CE	*					
DF		*				
ES	*				*	*
GO		*				*
MA						
MT	*					
MS	*					
MG	*					
PA						
PB	*					
PR						
PE						
PI	*					
RJ					*	
RN	*					
RS	*					
RO	*					
RR	*					
SC					*	
SP	*				*	
SE	*		*			*
TO	*					

Fonte: CNI (1998).

c) no Ceará, ênfase em programa de enfoque social (Projeto São José);

d) em Minas Gerais, criação do Fundo de Desenvolvimento de Empresas Estratégicas (Fundiest), “com características peculiares para empreendimentos de grande porte, por meio de financiamento para investimento fixo, capital de giro ou misto” [idem, CNI (1998, p.13)];

e) em Pernambuco, os incentivos ao setor industrial foram substancialmente ampliados;

f) em Santa Catarina verificou-se a preferência por programas setoriais;

Tabela 5
Outros Incentivos, segundo Estados

Outros Incentivos	Simplificação do Processo de Registro de Empresas	Simplificação do Processo de Licitação, Facilitando o Acesso às Pequenas Empresas	Assistência Técnica na Elaboração de Projetos	Programas de Formação e Capacitação de Pessoal
AC			*	
AL			*	
AM				
AP	*		*	*
BA	*	*	*	
CE				
DF				
ES				
GO			*	*
MA	*	*		
MT			*	
MS	*			
MG			*	
PA			*	
PB			*	
PR				
PE				
PI	*	*		
RJ	*	*		*
RN				
RS				
RO		*		*
RR	*	*		
SC				
SP	*	*		
SE				
TO				

Fonte: CNI (1998).

g) em São Paulo, grandes alterações com a criação de quatro novos programas: Fides-beneficia as empresas que criarem empregos e melhorarem as condições de vida e de trabalho de seus empregados; Fidec — estímulos para a criação de recursos visando ao desenvolvimento econômico e tecnológico; Pite — parceria entre institutos de pesquisa e empresas; Pipe — estimula pesquisas inovadoras e com alto potencial de retorno econômico em empresas de base tecnológica com até 100 empregados.

A análise comparativa com experiências bem-sucedidas em nível regional revela, entre outros aspectos, que as políticas de competitividade subnacionais no Brasil têm pouco em comum, por exemplo, com a experiência europeia. Assim, analisando-se as políticas de incentivos estaduais, vê-se que somente alguns estados, como Bahia, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo dão alguma ênfase à questão tecnológica, que é um foco de permanente preocupação entre os europeus. Quanto à questão do desenvolvimento da infra-estrutura —

outro item prioritário na agenda europeia — não existem iniciativas no Brasil exceto pelas dos benefícios concedidos no âmbito da chamada guerra fiscal.

Em resumo, a principal preocupação da política de competitividade praticada pelos diferentes estados no Brasil parece ser a de atrair empresas (especialmente, mas não exclusivamente, estrangeiras). Trata-se, portanto, muito mais de uma tentativa de oferecer vantagens com a finalidade de *deslocar* o fluxo de investimento do que efetivamente criar condições para melhorar a competitividade das empresas já existentes.

4 - POLÍTICAS DE APOIO ÀS MICRO, PEQUENA E MÉDIA EMPRESAS

O progressivo reconhecimento da importância econômica das PME (inclusive micro-empresas, doravante) ganhou mais destaque quando da recente promulgação da Lei 9.841, de 5 de outubro de 1999, que instituiu no Brasil o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o “tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos artigos 170 e 179 da Constituição Federal”.²¹

Na mesma data o governo federal promulgava a Medida Provisória 1.922, criando o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger).²² Um resumo dos principais aspectos dessa nova legislação destaca os seguintes:

No Art. 1º, que o Funproger, de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, é gerido pelo Banco do Brasil S.A. com a finalidade de garantir parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras oficiais federais, diretamente ou por intermédio de outras instituições financeiras, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), Setor Urbano. No Art. 2º, a origem dos recursos do Funproger.²³ No Art. 3º, que será devida ao Funproger Comissão de Concessão de Aval (CCA), a ser cobrada pelo Gestor do Fundo, em cada financiamento, pela complementação da garantia

²¹ Em particular, nos seus Capítulos 14 e 15 a nova lei diz que: “Art. 14. O Poder Executivo estabelecerá mecanismos fiscais e financeiros de estímulo às instituições financeiras privadas no sentido de que mantenham linhas de crédito específicas para as microempresas e para as empresas de pequeno porte”. “Art. 15. As instituições financeiras oficiais que operam com crédito para o setor privado manterão linhas de crédito específicas para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, devendo o montante disponível e suas condições de acesso ser expressas, nos respectivos documentos de planejamento, e amplamente divulgados”.

²² A MP também altera o art. 11 da Lei 9.365, de 16 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

²³ Por exemplo: I) o valor originário da diferença entre a aplicação da taxa média referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) e da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), na remuneração dos saldos disponíveis de depósitos especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nas instituições financeiras oficiais federais, destinados aos financiamentos do Proger, ainda não liberados aos tomadores finais dos financiamentos, até o limite de R\$ 50 milhões; II) a receita decorrente da cobrança de comissão pela concessão de aval; III) a remuneração de suas disponibilidades pelo Gestor do Fundo; IV) a recuperação de crédito de operações honradas que foram garantidas com recursos do Fundo.

prestada. No Art. 4º, que as instituições financeiras deverão participar do risco das operações para as quais está prevista a garantia pelo Funproger.

Já o agente especificamente voltado para desenvolver as micro e pequenas empresas é o Sebrae, cujas principais ações de fomento são analisadas a seguir.

Introdução: O Sistema Sebrae — Sebrae Nacional e Sebraes Estaduais

O Sebrae é uma instituição de apoio ao desenvolvimento da atividade empresarial de pequeno porte dedicada ao fomento e difusão de programas e projetos com o objetivo de promover e fortalecer as empresas. Criado em 1990 pelas Leis 8.029 e 8.154, e regulamentado no mesmo ano pelo Decreto 99.570, é predominantemente administrado pela iniciativa privada e constitui-se em serviço social autônomo (sociedade civil sem fins lucrativos que, embora operando em sintonia com o setor público, não se vincula à estrutura pública federal).²⁴ Seus recursos, no entanto, provêm de impostos: a receita para financiar as operações do Sebrae tem origem em uma contribuição compulsória cobrada sobre a folha salarial das empresas do setor formal à alíquota de 0,3%. Essa receita é distribuída pelos estados da Federação com base em dois critérios principais: população e arrecadação do INSS (seguro social). Mas o esquema contempla uma compensação para os estados mais pobres.²⁵

As ações do Sebrae nacional têm caráter mais normativo e de orientação: é dele que emanam as orientações para as ações dos Sebraes estaduais. Estes, por sua vez, dispõem de um sistema de redes de agentes que se aproxima progressivamente e cada vez mais das comunidades. As ações não são focadas em um único setor, mas a ênfase é sobre as atividades urbanas: tanto a indústria como o comércio e os serviços têm sido objeto de atenção.

O sistema Sebrae (nacional + estaduais) emprega cerca de 4.600 pessoas. O orçamento de 2001 prevê a utilização de aproximadamente 2.200 pessoas terceirizadas. Infelizmente, não se dispõe de informações sobre que parcela deste total se refere a consultores, instrutores e pessoal de apoio (segurança, limpeza etc.).

O número previsto de empresas beneficiadas para 2001 é de 3 milhões. Mas essa estimativa inclui dupla contagem pelo fato de uma mesma empresa poder ser — e

²⁴ “A consultoria do Sebrae ocorre da seguinte forma: a pedido dos bancos, o Sebrae elabora os projetos de viabilidade econômico-financeira, necessários para avaliar a capacidade de pagamento das empresas que buscam estas linhas de crédito. Assim, o empresário terá uma boa visão, antes de fechar o contrato com o banco, sobre como sua empresa poderá se comportar caso o financiamento seja realizado. Além disso, o Sebrae recomenda que, além de simplesmente buscar o crédito, o empresário procure encontrar os motivos que estão levando sua empresa a tomar recursos no mercado financeiro. Este tipo de orientação pode ser obtida junto à área de consultoria, no Balcão Sebrae” (extraído do *site* do Sebrae na Internet).

²⁵ Na proposta orçamentária para 2001, por exemplo, o Estado de São Paulo foi aquinhado com cerca de 22% dos recursos totais. Minas Gerais ficou em segundo lugar, com 8,2%, e o Rio de Janeiro em terceiro, com 7,8%. [ver Sebrae (2000)].

frequentemente é — atendida mais de uma vez. Para 2000 a previsão correspondente foi de 2,3 milhões de empresas.

O orçamento do sistema Sebrae para 2001 depende de estimativas das receitas oriundas das contribuições sociais. O documento Sebrae (2000) estima que essas receitas (contribuições sociais) venham a atingir cerca de R\$ 575 milhões (US\$ 390 milhões), após terem representado cerca de R\$ 562 milhões em 2000. No entanto, devido à existência de saldos de exercícios anteriores e de outras receitas o orçamento efetivo para 2001 é de R\$ 1,2 bilhão.

O gasto anual orçado para 2001 em cada um dos principais programas é o seguinte:

- R\$ 204 milhões para o programa de capacitação de empreendedores e de lideranças (projetos: treinamento empresarial e consultoria empresarial);
- R\$ 95 milhões para o de inovação e apoio tecnológico (projetos: gestão tecnológica; consultoria tecnológica; prospecção e capacitação tecnológica; incubadoras de base tecnológica; poder de compra);
- R\$ 77 milhões para gestão do conhecimento (projetos: desenvolvimento de recursos humanos; informatização do Sebrae; estudos e pesquisas; editoração; CDI);
- R\$ 68 milhões para desenvolvimento setorial (projetos: agronegócios; turismo, artesanato; indústria; comércio/serviços; empreender; competir; associativismo/cooperativismo);
- R\$ 56 milhões para o programa de desenvolvimento de mercado (projetos: prospecção e desenvolvimento de mercado; feiras e eventos; missões; franquia; comércio eletrônico; consórcio; capacitação de fornecedores; comercialização);
- R\$ 55 milhões para gestão do atendimento (projetos: atendimento presencial; teleatendimento — que compreende ações voltadas para atender os clientes apoiando-se em meios eletrônicos à distância, Internet);
- R\$ 49 milhões para gestão da comunicação e *marketing*;
- R\$ 38 milhões para desenvolvimento local (projetos: desenvolvimento local integrado e sustentável e formação de agentes de desenvolvimento);
- R\$ 12 milhões para articulação institucional;
- R\$ 10 milhões para políticas públicas;
- R\$ 128 milhões para gestão administrativa;
- Gastos na Apex: R\$ 69 milhões.²⁶

De modo genérico, a ação do Sebrae assemelha-se à de um assistente social: provisão de informações, treinamento, orientação — além das detalhadas mais adiante. Nesse desenvolvimento de ações só muito recentemente tem sido dada alguma ênfase à assimilação da tecnologia da informação. O Sebrae estimula e apóia a informatização, mas não necessariamente a formação de redes, seja para

²⁶ O total acima alcança R\$ 861 milhões. Mas a ele devem ser adicionadas outras fontes de receita como saldos de exercícios anteriores; fundo de reserva (R\$ 56 milhões); receitas de amortização (R\$ 20 milhões); lastro para operações de crédito (R\$ 254 milhões); crédito e capitalização (R\$ 47 milhões) etc. Isso permite chegar ao total de R\$ 1,2 bilhão mencionado no texto.

vendas diretas ao consumidor, seja *business to business* (B2B). O uso da Internet é mais intenso por parte dos Sebraes de Santa Catarina, Minas Gerais e Espírito Santo. Em todos esses trata-se de sistemas *business to consumer*.

Salta aos olhos, dessa longa listagem de programas e projetos prioritários, a pequena importância atribuída seja à informatização, seja ao uso da Internet e da tecnologia da informação. De fato, pesquisa efetuada pelo Sebrae em 1999 junto a um conjunto de cerca de 4,5 milhões de PME revela que 30% estavam totalmente informatizadas, 46% tinham alguma informatização (parcial) e o restante, nenhuma. As razões para a não-informatização vão da falta de recursos (40% dos casos) à falta de interesse em adotar a informatização.

Do ponto de vista da magnitude da clientela potencial, o Sebrae informa em seu *site* na Internet que no período de 1990/99 foram constituídas no Brasil 4,9 milhões de empresas, dentre as quais 2,7 milhões são microempresas (ver quadros no Anexo). Apenas no ano de 1999 foram constituídas 475.005 empresas no país, com as microempresas totalizando 267.525 (56,32% do total de empresas constituídas). O Sudeste foi a região que registrou o maior número de microempresas constituídas, com um total de 124.147, seguida do Sul, com 55.737, Nordeste, 45.551, Centro-Oeste, 27.366, e Norte, com 14.724. A distribuição em termos da receita gerada por setor econômico permite constatar que existe uma grande concentração da estrutura produtiva brasileira nas empresas de pequeno porte.

O problema crítico para o desenvolvimento dos pequenos negócios, no Brasil como em todos os países, é a dificuldade de obtenção de crédito e financiamento, sendo objeto de freqüentes demandas dos meios empresariais aos poderes públicos em seus diversos níveis. No Brasil, apesar de responderem por aproximadamente 30% do PIB e 60% dos empregos gerados, as microempresas e empresas de pequeno porte recebem apenas 10% dos créditos concedidos pelo sistema bancário, incluindo oficial e privado.²⁷ Em parte, isso se deve à dificuldade que têm esses agentes em constituir as garantias exigidas para a obtenção do crédito. Este ponto é retomado mais adiante.

O Sebrae e o Fundo de Aval

Um dos principais instrumentos do Sebrae é o Fundo de Aval às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Fampe), uma medida para contornar o principal fator impeditivo da concessão de crédito: a necessidade de dispor de garantias sólidas, exigidas pelos bancos para a concessão dos empréstimos. Assim, o Fampe é um instrumento financeiro e institucional através do qual o Sebrae avaliza microempresas e empresas de pequeno porte para complementar as garantias. Esse fundo dispõe de recursos próprios. Não se trata, porém, de um seguro de crédito.

²⁷ Obviamente, é função dos bancos decidir a aprovação ou não da solicitação de empréstimo, bem como liberar os recursos financeiros para as microempresas e empresas de pequeno porte. Os problemas na concessão do crédito ocorrem em duas fases da análise dos pedidos: na definição das garantias sobre o financiamento e na análise do crédito de acordo com o projeto de viabilidade econômica e financeira.

Do ponto de vista setorial, podem ser beneficiários do aval do Sebrae as microempresas e empresas de pequeno porte pertencentes aos setores industrial (inclusive agroindústria), comercial e de serviços. Os limites de crédito (aval) são os seguintes:

a) para microempresa, a pessoa jurídica e a firma mercantil individual que tiverem receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 244 mil;

b) para empresa de pequeno porte, a pessoa jurídica e a firma mercantil individual, que não enquadrada como microempresa, tiverem receita bruta anual superior a R\$ 244 mil e igual ou inferior a R\$ 1.200 mil).²⁸

O aval do Sebrae prioriza os financiamentos de longo prazo, voltados para a melhoria da rentabilidade e competitividade. Ele não inclui financiamento de capital de giro isoladamente, mas admite o financiamento de capital de giro associado ao investimento, em até 50% do total financiado. Dentre as finalidades, têm prioridade os financiamentos voltados para:

- investimentos fixos e mistos;
- implantação de novos empreendimentos;
- aquisição/absorção de tecnologia e assistência técnica;
- desenvolvimento e aperfeiçoamento de produtos e processos;
- aquisição de equipamentos de controle de qualidade;
- aquisição de veículos utilitários;
- contratação de consultoria para implantação de programas de qualidade total;
- cobertura de custos com processos de habilitação e certificação nas Séries de Normas ISO 9000/NBR-19000 e ISO 14000/NBR-14000; e
- produção e comercialização de bens destinados ao mercado externo, na fase pré-embarque.

Note-se que não há nenhum destaque, nas áreas prioritárias, para os investimentos especificamente relacionados à nova economia e, muito especialmente, à Internet.

O Sebrae autoriza os bancos credenciados a concederem aval às operações de financiamento nas seguintes condições:

a) para financiamentos de investimentos fixos ou investimentos com capital de giro associado, a garantia poderá ser de até 50% do valor financiado; para financiamentos à exportação na fase pré-embarque a garantia poderá ser de até 80% do valor financiado;

b) para financiamento de consultoria de implantação e cobertura de custos voltados para a obtenção de certificação na Série de Normas ISO 9000/NBR 19000 e ISO 14000/NBR 14000, o aval poderá ser de até 90% do valor a ser financiado;

²⁸ Parâmetros estabelecidos no Art. 2º da Lei 9.841, de 5 de outubro de 1999, acima mencionada.

c) o aval por operação não poderá ultrapassar o valor de R\$ 72 mil; mas há exceções:

c.1) nos casos de microempresas e empresas de pequeno porte exportadoras, o aval por empresa não poderá ultrapassar R\$ 300 mil;

c.2) nos casos de microempresas e empresas de pequeno porte a serem contempladas no Programa Mais Cinema 1999/2000, executado pelo Ministério da Cultura, o aval por operação não poderá ultrapassar R\$ 120 mil;

d) o prazo máximo de aval é de 60 meses, independentemente de o prazo de financiamento pactuado entre o banco e o mutuário ser superior a esse limite; sendo que, para financiamentos voltados à exportação, o prazo máximo da garantia é de 24 meses;

e) o prazo de carência dos financiamentos poderá ser de até 12 meses, podendo, entretanto, chegar a até 24 meses nos casos de financiamentos com recursos dos Fundos Constitucionais do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), de financiamentos de projetos que visem desenvolvimento ou absorção de tecnologia ou de projetos oriundos do Programa Mais Cinema 1999/2000;

f) os encargos financeiros máximos são de 8% a. a., acrescidos da TJLP ou 12% a. a., acrescidos da taxa de referência (TR); mas os encargos financeiros dos financiamentos concedidos às microempresas e empresas de pequeno porte exportadoras serão de no máximo 20% a. a., acrescidos da taxa de juros para financiamentos interbancários de Londres (Libor – dólar americano).

Note-se, especialmente deste último item, que não se trata de crédito subsidiado. Pelo contrário, as taxas, embora abaixo da maioria das cobradas pelas linhas bancárias mais comuns, estão acima da taxa bancária básica da economia (atualmente em torno de 16,5% a.a.).

Os bancos financiam as microempresas e as empresas de pequeno porte com base em suas linhas usuais de crédito. *A concessão do financiamento é de responsabilidade exclusiva do banco concedente:* a análise e aprovação da proposta (ou do projeto) são de responsabilidade do banco que concede o financiamento. Contudo, o empresário poderá usufruir dos serviços de consultoria do Sebrae no estado e no município, inclusive para a elaboração do projeto. Mas o processo de concessão é o mesmo de um pedido de empréstimo comum.

Ao menos em princípio, a concessão do aval está condicionada apenas aos dados cadastrais da empresa e aos aspectos técnicos da proposta. Não cabem exigências de reciprocidade ou aquisição de produtos, tais como seguros, aplicações etc.

Observe-se que os bancos não podem *exigir* o aval do Sebrae nos financiamentos. Esse aval destina-se, exclusivamente, a complementar garantias das micro e das pequenas empresas. Dessa forma, se o empresário tiver condições de apresentar as

garantias bancárias exigidas, ele evitará os encargos cobrados para a concessão do aval do Sebrae.

Pela concessão do aval, os bancos, em nome do Sebrae, cobram do mutuário, no ato da liberação da primeira parcela do financiamento, uma Taxa de Concessão de Aval (TCA), de acordo com o prazo, sobre o valor do aval concedido:

- aval de até 24 meses: 2%;
- aval de 24 meses e 1 dia até 36 meses: 3%;
- aval de 36 meses e 1 dia até 60 meses: 5%;

Nos casos de financiamentos para exportação a TCA será de, no mínimo, 0,1%, e, no máximo, de 0,15% ao mês, calculada sobre o valor do aval concedido. Os valores arrecadados reverterem ao Fampe, para formação do patrimônio e honra dos avais concedidos.²⁹

O Sebrae e a Agência de Promoção de Exportações (Apex): Políticas para o Fomento das Exportações das PME

Além de apoiar as micro e pequenas empresas, o Sebrae engajou-se recentemente no esforço de aumentar as exportações, procurando, dessa forma, atingir simultaneamente os objetivos de gerar exportações e elevar os níveis de emprego. Representantes do governo [notadamente no âmbito da Câmara do Comércio Exterior (Camex)] e da iniciativa privada fixaram em 1997 uma meta de exportações para o ano 2002: US\$ 100 bilhões. Para atingir essa meta o governo federal criou o Programa Especial de Exportações (PEE) e a Apex — Decreto 2.398, de 21 de novembro de 1997. Sua função principal é apoiar as empresas de pequeno porte para que aumentem as suas exportações, elevando o volume exportado, o número de empresas que vendem para o mercado externo e o número de produtos exportados.

A Apex opera em colaboração direta com a Camex³⁰ e em estreita coordenação com os Ministérios das Relações Exteriores e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. É dirigida por um gerente especial e assessorada por um comitê integrado por membros do governo e da iniciativa privada. Existe um núcleo Apex em todos os Sebraes estaduais.

A Apex apóia as seguintes ações, sempre em parceria com o setor privado e com os Sebraes estaduais:

- capacitação e treinamento de pessoal especializado em comércio exterior;
- pesquisas de mercado;
- rodadas de negócios;

²⁹ São autorizados a operar com o aval do Sebrae os seguintes bancos: Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia (Basa), Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais S/A (BDMG) e Caixa Econômica Federal.

³⁰ A Camex é um fórum decisório composto dos principais ministros de Estado das áreas econômicas, que formula a política brasileira de comércio exterior (ver texto).

- informação comercial; e
- participação em feiras e seminários.

Os “produtos” da Apex são:

- projetos setoriais integrados;
- projetos horizontais;
- projetos isolados;
- projetos de formação de consórcios de exportação; e
- projetos de iniciativa da própria Apex

A pesquisa “A Micro e Pequena Empresa no Comércio Exterior” (Sebrae, 1998)

Um amplo estudo de diagnóstico apoiado em pesquisa de campo foi encomendado pelo Sebrae e realizado em 1998 com a finalidade de analisar o papel efetivo e potencial das PME (inclusive micro) no comércio exterior (exportações). A justificativa para o estudo era a presumida pequena participação das empresas de menor porte nas exportações. Nos termos do relatório, os objetivos eram: *a)* identificar as características, as condições, as dificuldades e as possibilidades das PME exportadoras; e *b)* avaliar o desempenho desse segmento exportador, em relação ao grupo das não-exportadoras, de maneira a estabelecer um padrão de comparação que permita a identificação dos fatores que condicionam as exportações das PME.

Para tanto, foram analisados os comportamentos de PME exportadoras e não-exportadoras. É oportuno registrar as conclusões de sugestões de políticas públicas pela interface com as questões tratadas neste relatório, como a seguir, pela transcrição de parte das “Conclusões e Recomendações” do estudo:

“São poucas as micro e pequenas empresas exportadoras que canalizam as vendas exclusivamente para o mercado externo. Essas empresas representam 6,7% do universo pesquisado e os produtos embarcados para o exterior são, na maioria, frutas tropicais e sucos, peixes ornamentais e lagostas, pedras preciosas e semipreciosas, artefatos de madeira e móveis, calçados, minerais não-metálicos (quartzo e calcário), mel e produtos derivados do mel de abelha, cera de carnaúba e ervas naturais.

As PME exportadoras, em grande parte, exportam diretamente seus produtos, de fabricação e marcas próprias, não possuem setor especializado em exportação e não têm interesse em exportar via empresa comercial exportadora.

Preferencialmente, as micro e pequenas empresas se lançam no mercado internacional através dos países vizinhos, possivelmente pela facilidade de comunicação, proximidade locacional, menor nível de dificuldades de acesso às informações etc.: 80% das PME exportadoras têm maior intercâmbio comercial com o Mercosul.

As PME carecem de informações sobre o mercado externo e de estudos setoriais de mercado. As estratégias de acesso ao mercado externo limitam-se, praticamente, à participação em feiras e exposições internacionais. Outros canais de disseminação de informações como Sebrae e entidades de classe são, até o momento, pouco utilizados para a identificação de nichos de exportação.

Além do alto custo de produção, o recolhimento de vários impostos e taxas a que as empresas estão sujeitas e os custos de importação de insumos são fatores que mais influenciam na composição do preço do produto exportação, segundo avaliação das PME exportadoras.

Além dos conseqüentes aumentos das vendas e expansão dos negócios, as exportações, na visão das empresas pesquisadas, trazem outras vantagens e promovem mudanças nas micro e pequenas empresas: *a*) diversificação dos canais de distribuição de produtos; *b*) aumento da produtividade e aprimoramento da qualidade; *c*) melhoria da imagem da empresa; *d*) utilização de novas técnicas de produção; e *e*) adaptação dos produtos às exigências dos clientes.

Mais da metade das empresas entrevistadas (exportadoras: 54,4% e não-exportadoras: 53%) comungam da mesma opinião: uma boa organização administrativa é o principal fator para o sucesso de uma empresa. A seguir, são apontados o conhecimento do mercado onde atua (exportadoras: 47%) e uma boa administração financeira (não-exportadoras: 44,4%). O conjunto das empresas exportadoras, por atuarem em um mercado extremamente competitivo, imputa, relativamente, maior importância às variáveis 'capacidade do empresário de assumir riscos (34,9%)' e 'acesso a novas tecnologias (25,6%)', em relação ao grupo não-exportador (27,2% e 18,8%, respectivamente). Os testes estatísticos das diferenças entre os percentuais relativos a essas variáveis dos dois grupos de empresas rejeitaram as hipóteses de igualdade entre eles, num nível de confiança de 95%.

Existem diferenças do nível de escolaridade entre os funcionários dos dois conjuntos de empresas. À medida que cresce esse nível, aumenta a concentração de empresas exportadoras. Essa constatação reflete a diferença entre o padrão profissional dos empregados das duas amostras pesquisadas e é justificado, em parte, pelas exigências de contratação de pessoal, em que o nível de escolaridade é julgado como um dos fatores mais importantes (43,6% exportadoras contra 27,1% não-exportadoras). O teste de diferença entre os percentuais relativos ao nível escolaridade dos grupos de empresas pesquisados rejeitaram a hipótese de igualdade, com nível de confiança de 95%.

Com o acirramento da concorrência empresarial por novos mercados, há um sentimento comum entre os empresários dos dois grupos de empresas pesquisadas da importância de maiores investimentos em P&D, programas de qualidade e certificação em normas.

A redução dos custos portuários, dos custos de transporte e a facilitação das transações bancárias minimizariam, na avaliação das PME exportadoras, os

problemas enfrentados pelas empresas para ter acesso ao mercado internacional. No caso das não-exportadoras, os fatores relativamente mais importantes, que viabilizariam a inserção no comércio externo, são: acesso à informação, preços competitivos e financiamento interno.

Os trâmites burocráticos, em alguns órgãos envolvidos com comércio exterior, despontam como obstáculos a serem superados pelas empresas para efetivar os intercâmbios comerciais. Os procedimentos administrativos necessários à inscrição no Registro de Exportação e Importação (REI), o cumprimento das normas fixadas pelas aduanas e os pré-requisitos para o fechamento de câmbio são, na opinião das empresas exportadoras, entraves que dificultam o acesso ao mercado internacional.

A falta de participação em feiras/exposições internacionais, o *design* inadequado, as dificuldades de cumprimento dos prazos contratuais, o preço não-competitivo e o acesso à informação são alguns dos principais motivos pelos quais uma empresa não exporta. A ampliação da produtividade empresarial poderá ser alcançada a partir de um elenco de ações específicas voltadas à melhoria da qualidade dos produtos brasileiros, ao aumento da escala de produção industrial e à diminuição dos custos de produção das micro e pequena empresas, conforme previsto na Meta Mobilizadora Nacional, constante do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP). A difusão de modernas tecnologias de gestão, adaptadas às características e especificidades desse segmento de empresas, reverte-se em opção estratégica para elevar a competitividade nacional aos padrões internacionais, em termos de preço, prazo e qualidade. Os programas/produtos do Sebrae, como, por exemplo, Programa da Qualidade Total para as PME, De Olho na Qualidade, Qualidade Rural, De Olho Rural, MM – Melhor Ambiente de Trabalho, Maior Produtividade, SEBRAEtib, PATME, Meio Ambiente e Gestão, passam a ser ferramentas de extrema valia para a consecução dos objetivos mencionados.

Também é essencial a realização de estudos de mercados para grupos de produtos, selecionados dentre as áreas de interesse das micro e pequenas empresas, de forma a estimular a inserção de produtos e empresas brasileiras com grande potencial exportador no mercado internacional e gerar subsídios aos empresários, especialistas em comércio exterior e órgãos de governo, no âmbito federal e estadual” (*site do Sebrae, Estudos e Pesquisas*).

5 - A POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR EXPLÍCITA E AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES

A política explícita de comércio exterior continua, no período sob consideração, a ser formulada pela Camex, no âmbito do novo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). No entanto, diversas alterações desde meados da década têm feito com que este órgão assumira mais importância relativamente à sua atuação na primeira metade dos anos 90. Os motivos para tanto estão na necessidade de aumentar as exportações de modo a diminuir as

necessidades de financiamento externo, como já fartamente mencionado neste relatório.

A Camex faz parte do conselho de governo, e é integrada pelo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que a preside; pelos ministros chefes da Casa Civil; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Relações Exteriores; da Agricultura e Abastecimento; e pelo presidente do Banco Central (como convidado especial), dispendo de uma secretaria executiva para coordenar o encaminhamento e posterior cumprimento das decisões tomadas em seu âmbito. Pelo organograma atual a secretaria executiva da Camex situa-se no (subordina-se ao) MDIC.

Cabe à Camex formular as políticas e coordenar as atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, bem como avaliar a repercussão da política econômica geral sobre o comércio exterior brasileiro. Objetiva também servir de instrumento de diálogo e articulação junto ao setor produtivo, para que a política de comércio exterior possa refletir as necessidades dos agentes econômicos. As competências da Camex incluem:

- definir as diretrizes da política de comércio exterior;
- manifestar-se previamente sobre as normas e legislação sobre o comércio exterior;
- estabelecer as diretrizes para as alterações das alíquotas dos impostos de importação e exportação, para as investigações relativas a práticas desleais de comércio, para financiamento e seguro de crédito à exportação e para a desregulamentação do comércio exterior;
- avaliar o impacto das medidas cambiais, monetárias e fiscais sobre o comércio exterior;
- fixar as diretrizes para a promoção de bens e serviços brasileiros no exterior;
- indicar os parâmetros para as negociações bilaterais e multilaterais relativas ao comércio exterior; e
- atuar como um canal de comunicação entre o governo e o setor produtivo.

Do ponto de vista do financiamento do comércio exterior — aspecto crítico para a expansão das vendas externas — a década de 90 caracterizou-se pela consolidação de um sistema de financiamento à exportação no Brasil que é gerido, essencialmente, por entidades ligadas ao setor público. Além disso, caracteriza-se, atualmente, por uma oferta bastante ampla de mecanismos de apoio financeiro às exportações e, à exceção do Proex (que depende de recursos orçamentários), pela disponibilidade de recursos para atender à demanda dos exportadores.³¹

Como complemento, um instrumento que gradualmente ganha peso no apoio ao esforço exportador é o mecanismo do Seguro Brasileiro de Crédito à Exportação (SBCE), cuja necessidade de consolidação não é necessário enfatizar.

No entanto, as empresas de menor porte têm ficado à margem da concessão de empréstimos, pois o sistema filtra os clientes segundo critérios que as excluem

³¹ Ver a defesa desses pontos em Motta Veiga e Iglesias (2000).

tanto nos instrumentos de financiamento quanto no de garantias. Isso implica que o fundo de aval do Sebrae, já descrito, ainda não alcançou os objetivos para o qual foi criado.

No que toca aos mecanismos públicos, isso se deve aos modelos de gestão de risco adotados e ao fato de o crédito ser distribuído pela rede bancária privada, essencialmente: “Na realidade, estes dois tipos de problemas interagem de forma estreita e esta interação se evidencia, por exemplo, no fato (admitido por representantes de bancos) de que as linhas públicas competem com as linhas privadas dos próprios bancos e que estes, como agentes de distribuição dos produtos oficiais e como *risk-takers* da maioria destas operações, têm poucos incentivos para priorizar a oferta das linhas públicas à sua clientela” [Motta Veiga e Iglesias (2000, p. 14)].

Além disso: “No financiamento privado, mecanismos semelhantes de seleção atuam. Dos mecanismos privados, apenas o ACC permite o acesso ao crédito a um número maior de empresas exportadoras, mas — mesmo aí — as condições de financiamento (custos, volumes e prazos) discriminam fortemente contra empresas cujo risco de inadimplência não é percebido pelos bancos como muito baixo ou virtualmente inexistente” (*idem*, p. 14) e “os problemas identificados no crédito à exportação são, via de regra, apenas a expressão localizada de uma falha no mercado de alocação de crédito em geral, afetando as relações entre os bancos e o universo de PME em todas as áreas e não apenas no financiamento às vendas externas destas (empresas)” (*idem*, p. 18).

O crédito é, como já mencionado, grandemente concentrado. No caso do BNDES-Exim, agência do BNDES para o financiamento às exportações, os desembolsos têm crescido fortemente desde a criação da agência. Em 1999, por exemplo, totalizaram US\$ 2,1 bilhões. Até outubro de 2000 já haviam alcançado US\$ 2,3 bilhões, esperando-se que o total anual atinja cerca de US\$ 3 bilhões naquele ano.

Em boa medida, isso reflete o bom desempenho das exportações de manufaturados, que cresceram em 2000 (até outubro) cerca de 20% em relação ao ano anterior. Resulta também do restabelecimento do fluxo de financiamento das exportações de aviões por parte da Embraer, cujos contratos já estavam fechados mas foram atrasados em função do contencioso existente entre o Brasil e o Canadá no setor aeronáutico. Os aviões foram o item de maior crescimento das exportações brasileiras em 2000, tendo atingido o valor de US\$ 2,28 bilhões (72% de crescimento sobre US\$ 1,32 bilhão de 1999). O BNDES-Exim estima que o financiamento à Embraer venha a representar pouco mais de 50% do total dos seus desembolsos em 2000.

Com o recente término das garantias do Convênio de Crédito Recíproco (CCR)³² sobre as exportações determinado pelo governo, no entanto, o BNDES-Exim vem

³² O CCR, mecanismo que permitia a cobertura de 100% dos riscos de crédito em financiamentos às exportações latino-americanas, foi extinto em maio de 2000. Esse instrumento, que servia para estimular o comércio internacional da América Latina e do Caribe, tornou-se inoperante quando a Argentina cancelou as operações de que participava, em fins de 1999.

procurando alternativas para minimizar os efeitos negativos gerados. Uma forma de diluir os riscos é a de construir operações de financiamento em conjunto com organismos multilaterais latino-americanos. Uma primeira operação nesses moldes foi recentemente acertada com a Cooperação Andina de Fomento (CAF) para a exportação de serviços de engenharia.

Um resumo dos desembolsos do programa na presente década está resumido na Tabela 6, onde se destacam os grandes volumes de crédito em anos recentes.

Tabela 6

Evolução dos Desembolsos pelo BNDES-Exim

(Em US\$ Milhões)

Ano	Pré-Embarque	Pós-Embarque	Total
1991	32,8	-	32,8
1992	30,9	46,8	77,7
1993	27,8	36,5	64,3
1994	69,2	210,7	279,9
1995	95,1	282,5	377,6
1996	85,6	302,7	388,3
1997	593,5	591,8	1185,3
1998	987,8	1076,8	2064,6
1999	940,0	1160,5	2100,5

Fonte: BNDES, 1999.

O Caso Embraer-Bombardier

O BNDES é o maior financiador das exportações de aeronaves fabricadas pela Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer), fato que contribuiu para que a empresa alcançasse a posição de maior exportadora brasileira, com vendas externas de aproximadamente US\$ 1,69 bilhão em 1999. Os financiamentos foram realizados nas modalidades pré-embarque (cerca de US\$ 230 milhões) e pós-embarque (US\$ 735 milhões). Foram ainda aprovados créditos para a Crossair (Suíça), Brymon (Reino Unido) e Transtates Airlines (Estados Unidos da América), no montante aproximado de US\$ 400 milhões.

No entanto, em 1999 a empresa canadense Bombardier denunciou a Embraer junto à OMC acusando-a de subsidiar as exportações de aeronaves por intermédio do Proex, contrariando, portanto, normas internacionais aceitas pelo Brasil. O Canadá venceu a disputa e atualmente a discussão situa-se no campo das negociações bilaterais quanto às reparações exigidas pelo Canadá a serem aceitas pelo Brasil.

As sanções autorizadas pela OMC têm sido objeto de árduas negociações governamentais entre os dois países. Em maio de 2000 o Canadá publicou uma relação de produtos importados do Brasil que receberiam sanções — algo que poderia significar uma sobretaxa de 100% sobre as tarifas de importação ou a retirada do Brasil do Sistema Geral de Preferências (SGP).

No início das negociações o Canadá afirmava que as sanções chegariam a US\$ 700 milhões anuais ao longo de sete anos. Atualmente as cifras pretendidas são substancialmente menores, da ordem de US\$ 1,4 bilhão — valor considerado alto pela parte brasileira, que menciona cifras de US\$ 500 milhões anuais em dois anos. Esse valor seria objeto de compras de produtos canadenses que entrariam no mercado brasileiro livres de impostos de importação e, se objeto de compras governamentais, sem licitação pública. Essa posição, não aceita pelos canadenses — que alegam que o Brasil compraria esses produtos de qualquer forma —, levou ao prolongamento das negociações, até os dias atuais.

Em particular, Ottawa exige também que o Brasil altere dois pontos no Proex, reduza o prazo máximo de financiamento das aeronaves de 15 para 10 anos e limite o percentual de financiamento da operação de venda a 85% do valor total, ao invés dos 100% atualmente praticados.

6 - AS POLÍTICAS DE COMPETITIVIDADE “CLÁSSICAS” NO ÂMBITO DO MDIC E O NOVO PAPEL DO BNDES

O ano de 1998 assistiu à criação — ou, melhor dizendo, transformação — de uma nova instituição voltada para a promoção da competitividade, especialmente industrial — o antigo Ministério da Indústria e do Comércio (MIC) foi transformado em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) com objetivos mais claros de agente do desenvolvimento. Como principal mudança organizacional do aparato gerido pelo novo ministério destaca-se o fato de que, além das secretarias operacionais de que antes dispunha — Secretaria de Comércio Exterior (Secex); Secretaria de Tecnologia Industrial (STI) Secretaria de Política Industrial (SPI), que foi reestruturada em uma Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP) —, passou a contar com o reforço do BNDES em seu organograma.³³ O Ministério ainda inclui em seu organograma os seguintes órgãos: Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa); Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI); Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro).

Essas mudanças tiveram lugar no contexto de um breve, mas intenso, debate entre dois grupos no interior da equipe governamental, especialmente durante o ano de 1998 — claramente refletindo, no entanto, debates nos meios acadêmico, político, trabalhista e empresarial da sociedade brasileira. Esses dois grupos podem ser caracterizados por dois conjuntos de interpretações e prescrições de política econômica.

Um primeiro grupo propunha a continuidade da política econômica geral até então seguida, de caráter pouco intervencionista em nível de setores, incluindo-se, com destaque entre suas proposições, a continuidade da política cambial em vigor, com o uso de uma banda cambial que deveria, ao menos em tese, ser progressivamente alargada com o passar do tempo e à medida que o contexto macroeconômico o

³³ A grande autonomia de atuação desse banco de desenvolvimento, no entanto, lança dúvidas sobre sua efetiva integração ao rol de mecanismos à disposição do MDIC.

permitisse. Os elevados ganhos de produtividade da produção manufatureira se encarregariam de restabelecer gradualmente a competitividade que havia sido reduzida pela valorização cambial, especialmente do segundo semestre de 1994 ao final de 1996; esperava-se, segundo essa visão, uma normalização do cenário externo para proceder à aceleração da desvalorização da taxa de câmbio. Implicitamente aceitava-se que o ajuste fiscal deveria anteceder esse movimento, de modo a liberar a taxa de juros; os movimentos de defesa da estabilização (especialmente a forte elevação dos juros domésticos) nos momentos das crises asiática de 1997 e russa de 1998, no entanto, adiaram esse momento. Reconhecia-se, finalmente, que a estabilização era um processo a ser perseguido continuamente, negando-se a idéia de que “o processo inflacionário estivesse dominado para todo o sempre”.³⁴

Uma segunda corrente de pensamento caracterizava-se por propor maior ativismo setorial, imediata desvalorização da taxa de câmbio e redução mais decidida das taxas de juros domésticas; o apoio mais determinado a setores em dificuldades partia da suposição de que a abertura comercial havia sido “excessiva”. “muito rápida” e “mal negociada”. Com a desaceleração do nível de atividade depois da crise asiática, os efeitos da concorrência externa sobre a indústria doméstica agravaram-se ainda mais; isso é o que justificaria, sob o manto da necessidade de reestruturação, medidas de financiamento e apoio aos setores e empresas em crise, de modo a fortalecê-los. A necessidade de apoiar empresas brasileiras para resistir aos desafios da acelerada globalização dos negócios implicava, segundo essa visão, apoiar a criação de empresas maiores e mais fortes, financeira e tecnologicamente, capazes de resistir às forças das fusões e aquisições com e por empresas estrangeiras.³⁵

O resultado mais visível dos embates quanto à orientação da política econômica a ser seguida foi a criação de um Ministério do Desenvolvimento que, embora afinado com as idéias de necessidade de reestruturação industrial e apoio ao comércio exterior, teve, quando de sua implantação, a orientação “desenvolvimentista” bastante diluída em relação às propostas originais dos seus principais defensores. De qualquer forma, a nova agenda das políticas de competitividade foi encampada pelo novo organismo, o qual passou a dar destacada atenção às formas e aos meios de obtenção de superávits exportáveis, atuando para esse propósito pela Camex.

³⁴ O grupo de defensores dessa visão não era, obviamente, um bloco monolítico: existiam, claramente, nuances de opinião e divergências em seu interior, seja quanto ao *timing*, seja quanto à intensidade no uso dos diferentes instrumentos de política econômica. Essa visão era freqüentemente chamada de “monetarista” — dado o recurso à política monetária (especialmente o manejo da taxa de juros básica da economia) como principal instrumento de controle da inflação e nível de atividade — ou, ainda, “neo-liberal”. O ponto focal dessa posição, a política cambial, provavelmente teria sido objeto de mudança ainda em 1998, não fosse a eclosão da crise russa.

³⁵ Esse segundo grupo era freqüentemente chamado de “desenvolvimentista” por seu apelo ao crescimento com mudança estrutural. É claro que dificilmente uma pessoa poderia, individualmente, identificar-se com todas as proposições avançadas na nossa descrição estilizada dessa corrente de pensamento.

A lista de atribuições do novo MDIC reflete claramente essas preocupações, como se deduz da relação de suas áreas de competência:

- política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços;
- propriedade intelectual e transferência de tecnologia;
- metrologia, normalização e qualidade industrial;
- políticas de comércio exterior;
- regulamentação e execução dos programas e atividades relativas ao comércio exterior;
- aplicação dos mecanismos de defesa comercial;
- participação em negociações internacionais relativas ao comércio exterior;
- formulação da política de apoio à microempresa, empresa de pequeno porte e artesanato; e
- execução das atividades de registro do comércio.

Os principais programas-ações visando aumentar a competitividade no âmbito do MDIC são listados a seguir:³⁶

Programa Brasil Empreendedor (PBE): Foi lançado pelo próprio presidente da República (em 5/10/1999) com o objetivo de fortalecer as empresas de micro, pequeno e médio portes, através da capacitação para o crédito e assessoria empresarial após a obtenção do crédito. O programa tem como meta a concessão de crédito assistido a 1.150 mil empreendedores no período de 12 meses, totalizando aplicação de R\$ 8 bilhões, o que permitiria a geração e/ou manutenção de 3 milhões de postos de trabalho.

Passado um ano de sua criação, desconhece-se a avaliação dos seus resultados. No âmbito do organismo dedicado às PME — o Sebrae — essa avaliação de resultados é claramente insatisfatória.

Projeto Custo Brasil (PCBr): Uma das frentes de trabalho do MDIC que tem como objetivo a desregulamentação, sob a forma da redução do “custo Brasil”. Nesse contexto, a própria secretaria executiva do MDIC vem conduzindo esse projeto, através do intercâmbio de informações com entidades do setor privado e órgãos públicos para aumentar a competitividade das empresas.

Um de seus interlocutores, o Grupo de Investidores Estrangeiros (GIE), apresentou em abril de 1999 uma relação de propostas consideradas relevantes no que tange à temática do “custo Brasil”. As questões formuladas pelo GIE passaram a compor uma agenda prioritária, abrangendo as áreas de energia, petróleo, gás; comunicações; reforma tributária; relações trabalhistas; propriedade intelectual; e *bug* do milênio.

Programa Fórum de Competitividade: É um programa do Avança Brasil/PPA 2000/03 - Brasil Classe Mundial, coordenado pelo MDIC, com o gerenciamento da Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP). Seu objetivo é desenvolver

³⁶ A listagem foi extraída do *site* do MDIC na Internet e resumida pelo autor.

atividades que aumentem a capacidade de competição do setor produtivo brasileiro no mercado mundial, visando gerar emprego, ocupação e renda, melhorias no balanço de pagamentos (aumento das exportações, competição com as importações e competição com serviços internacionais) e desenvolvimento tecnológico e regional. A forma de atuação é integrar o setor produtivo — representações de empresários e trabalhadores — com membros do governo e do congresso nacional, realizando debates em busca da solução de problemas de cada segmento.

PBQP: Este programa, como se sabe [ver Bonelli (1997)], foi lançado em 1990 como uma ação do governo federal para apoiar o esforço de modernização da indústria brasileira pela promoção da qualidade e produtividade, com vistas a aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no país.

O programa foi iniciado tendo como estratégia mobilizar os diferentes segmentos da sociedade para essas questões, com ênfase no setor industrial. O governo liderou o processo, articulando tanto entidades governamentais como da sociedade civil. Pode-se considerar que o movimento, com respeito a uma parcela da indústria, foi bem-sucedido. A pressão da competição, aliada à maior consciência dos consumidores, fez com que o PBQP fosse reconhecido como um importante instrumento para a competitividade da indústria nacional. Vários indicadores, como o aumento da produtividade e do número de certificações pela ISO 9000, demonstram esses resultados.

Programa Especial de Exportações (PEE): Foi lançado em 1998 com o objetivo de dobrar as exportações brasileiras em cinco anos — de US\$ 53 bilhões em 1997 para US\$ 100 bilhões em 2002. Essa iniciativa inaugura também uma nova fase no relacionamento entre os setores público e privado, que passam a dividir as responsabilidades para atingir um objetivo nacional no sentido de que, ao estabelecer uma meta de exportação até 2002, o PEE cria um marco de referência não só para o governo, mas, especialmente, para o setor produtivo. Outra ambição do PEE é organizar o setor produtivo, por meio do engajamento das lideranças empresariais, em prol de uma participação mais ativa no processo exportador.³⁷

No PEE a diretriz traçada inclui a meta de aumentar as exportações para US\$ 100 bilhões em 2002 e 12 áreas de suporte. Para isso, a diretriz geral será subdividida em diretrizes setoriais, com suas metas e novo nível de medidas. Os 61 setores selecionados e as 12 áreas de apoio são acompanhados por gerentes, cada um deles responsável por seu empreendimento e com ampla autonomia gerencial.

Apesar do lançamento de um novo conjunto de medidas em novembro de 2000, reconhece-se que é impossível cumprir as metas estabelecidas em 1997.

³⁷ Foram selecionados para integrar o PEE 61 setores produtivos, responsáveis por cerca de 90% do valor exportado pelo Brasil em 1997. Foram definidas, também, 12 atividades de suporte, consideradas fundamentais para o incremento sistemático das vendas externas: Financiamento à exportação; promoção comercial; qualidade e tecnologia; cultura exportadora; *trading companies*; logística; acesso a mercados; gestão pública; ajuste de normas tributárias; ajuste de normas cambiais; investimento para a exportação; e questões trabalhistas.

Redução Tarifária para Bens de Capital Importados: A sistemática dos “Ex”-tarifários consiste em um instrumento através do qual é permitido destacar na tarifa aduaneira um produto ou grupo de produtos para atribuir-lhes uma alíquota distinta daquela que é aplicável à posição tarifária à qual pertencem. Historicamente, esse mecanismo tem sido utilizado para reduzir os custos de investimentos na compra externa de máquinas e equipamentos sem produção nacional. O sistema atual contempla a redução da alíquota do Imposto de Importação para 5% *ad valorem*.

A TEC, do Mercosul, como se sabe, entrou em vigor a 1º de janeiro de 1995, com base no acordo firmado pelo Conselho do Mercosul em Ouro Preto, Minas Gerais em 1994. O sistema “Ex”-tarifário brasileiro já existia anteriormente e, desde então, passou a integrar as regras do Mercosul. Antes do Acordo Mercosul, o Brasil praticava alíquotas de importação para bens de capital de 25%. Os demais parceiros do bloco, alíquotas de 0%. O Brasil, a partir de 1995, portanto, passou a praticar alíquotas decrescentes — na base de 1 ponto percentual ao ano — iniciando com alíquota de 23% em 1995 até atingir a alíquota de 18% *ad valorem* em 2000.

O acordo prevê que todas as tarifas estarão equalizadas em 14% até 2001. No caso dos demais parceiros do bloco, que praticavam alíquota de 0%, o percentual vem subindo também na base de 1 ponto percentual a.a., até a equalização em 14% em 2001. A Argentina, já em 1998, decidiu subir sua alíquota TEC de importação para bens de capital para 14%, antecipando então a equalização. Decidiu ainda também listar produtos em um sistema próprio de “Ex”, com alíquota de 6%. O sistema atual totaliza 1.621 itens.

Programa Brasileiro do Design: Este programa tem por objetivo promover o desenvolvimento do *design* pelas empresas instaladas no Brasil. Para isso, conta com as iniciativas de agentes econômicos e sociais, e também de organismos governamentais para intensificar, ampliar e fortalecer as possibilidades existentes, criando novos mecanismos e instrumentos de apoio, fomento e financiamento nessa área. A falta de ações efetivas no último par de anos deixa transparecer que o programa está atualmente desativado ou, no mínimo, em fase de reestruturação.

O Novo Papel do BNDES na Política de Competitividade

A principal instituição de financiamento do desenvolvimento econômico no Brasil, o BNDES, teve suas áreas de atuação um pouco modificadas no período analisado, relativamente aos anos imediatamente anteriores. A rigor, sua atuação pautou-se, antes de mais nada, pela diversificação de funções. Assim é que do início da década de 90 até o final de 1998 o BNDES dedicou especial — mas não única — atenção à privatização, tendo por vezes atuado como financiador dessa face da reforma do Estado por intermédio da BNDESPAR, sua agência subsidiária de participações. Isso ocorreu em 1998, por exemplo, quando da privatização dos sistemas de telefonia fixa e móvel.

Um discurso mais focado priorizando enfatizar o apoio às exportações ganhou espaço a partir de 1995/96, sendo seguido pela retórica em favor da reestruturação (1996/98).³⁸ Presentemente o discurso oficial do Banco aponta como áreas prioritárias a reestruturação de negócios e a privatização, especialmente de serviços de saneamento básico. Destaca-se ainda, no período mais recente, a preocupação com o financiamento da área social.

A preocupação com a reestruturação industrial foi uma constante — pelo menos em nível do discurso — na segunda metade da década de 90. A motivação para tanto era dada pela necessidade de se fazer algo para apoiar um setor que experimentou forte concorrência de produtos importados a partir da abertura comercial. A força da competição externa já se fazia sentir desde 1993 (à medida que as barreiras alfandegárias caíam para níveis que efetivamente impunham pressão concorrencial) e, a partir do segundo semestre de 1994, pela valorização cambial. A forte elevação do nível de atividade industrial em 1994/96 certamente aliviou as pressões em favor da adoção de medidas compensatórias até 1996/97. Mas com a redução do nível de atividade em 1998/99 as pressões recrudesceram.

Uma vertente mais nova dessa reestruturação foi posta em prática em 2000 com o início do assim chamado financiamento do “descruzamento das participações acionárias” na siderurgia e na mineração. O cruzamento de participações acionárias, problema que havia sido gerado quando da privatização desses setores, fez com que empresas e grupos controladores detivessem (e ainda detém, em alguns casos) participações cruzadas em diversos empreendimentos, participando dos blocos de controle umas das outras.³⁹

Além disso, o BNDES ampliou suas funções com a criação de uma área social (1996), com a preocupação de apoiar os microempresários (ver detalhamento adiante). Outra linha de ação foi a elaboração de planos de governo tendo a expressiva participação do BNDES. Exemplos são o Plano Plurianual (PPA), que teve como base de sua formulação o Estudo dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, contratado e coordenado pelo Banco em conjunto com o Ministério de Planejamento e Orçamento; e o Programa Brasil Empreendedor, já mencionado, dirigido às micro e pequenas empresas, e no qual o BNDES aportou 1/3 dos recursos a ele alocados.

Para incrementar o acesso das micro, pequenas e médias empresas ao crédito de médio e longo prazos para investimentos, foram adotadas novas medidas, como:

a) a ampliação e flexibilização do Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC), instrumento complementar às garantias exigidas nos

³⁸ Dois exemplos dessa linha de ação estão expostos nos textos de Mendonça de Barros e Goldenstein (1998) e Pio Borges (1999) (à época, presidente do BNDES).

³⁹ Assim, por exemplo, o grupo Vicunha controlava (parcialmente) a Companhia Siderúrgica (CSN) e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) em associação com outros grupos, especialmente fundos de pensão e o banco Bradesco. As participações destes e do Vicunha, no entanto, não necessariamente tinham a mesma orientação estratégica. Uma solução encontrada foi ajudar a financiar a saída do Vicunha (CSN) do bloco de controle da CVRD. Essa saída foi parcialmente financiada pela Bndespar.

financiamentos com recursos do BNDES. Esse fundo atuou no fortalecimento das micro e pequenas empresas e, no caso das médias empresas, aquelas ligadas à cadeia de exportação. Como resultado, 981 operações utilizaram o FGPC em 1999, totalizando R\$ 139,6 milhões;

b) a adoção do critério Mercosul para a classificação do porte das empresas;⁴⁰ e

c) a instituição do Programa de Milhagem, como estímulo para as instituições financeiras credenciadas que aplicarem mais recursos nas micro e pequenas empresas. Nesse programa, a instituição financeira repassadora receberá recursos adicionais do BNDES para cada R\$ 1 milhão aplicado em empresas desse porte. O programa premiou 44 agentes financeiros em 1999.

Na mesma linha de ampliar o apoio financeiro às micro, pequenas e médias empresas, assim como divulgar as linhas e programas de apoio financeiro do BNDES e suas subsidiárias Finame e BNDESPAR, foram implementados os postos avançados de atendimento, em parceria com a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e com as federações estaduais das indústrias, capacitando-os para orientação aos empresários quanto ao produto mais adequado aos investimentos que pretendam realizar, às condições de financiamento, ao eventual encaminhamento do pleito às instituições financeiras credenciadas e ao fornecimento de subsídios e demandas específicas para aprimoramento do apoio financeiro a esse segmento de empresas. O fato de este tema continuar prioritário na agenda da política de competitividade sugere que as medidas até aqui adotadas têm sido pouco eficazes.

Apoio aos Investimentos Sociais pelo BNDES⁴¹

O BNDES, através da área de desenvolvimento social (AS), participa de iniciativas que contemplam uma abordagem integrada do desenvolvimento, com impactos positivos nos campos econômico e social, e que ainda resultam em crescimento local e regional. Dessa forma, são tornados disponíveis recursos de longo prazo para investimentos fixos que resultam no aumento do número de pessoas atendidas e na modernização e melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. Do total de recursos aplicados pela AS, os financiamentos representam 93%, sendo que os demais 7% são recursos não-reembolsáveis, provenientes do lucro do BNDES.

Nesse sentido, o Banco vem participando diretamente em investimentos sociais, que compreendem:

a) operações de financiamento em infra-estrutura, como saneamento básico, transporte urbano, entre outros, que, dentro de um conceito social ampliado, resultam na melhoria direta da qualidade de vida da população; e

⁴⁰ O BNDES, consultado, informa os seguintes critérios: microempresa, receita bruta anual inferior a US\$ 400 mil; micro e pequena, receita bruta anual inferior a US\$ 3,5 milhões; micro, pequena e média, receita bruta anual de até US\$ 20 milhões.

⁴¹ Extraído do *site* do BNDES na Internet e resumido pelo autor.

b) operações realizadas, isoladamente ou em conjunto com entidades públicas e organizações não-governamentais, em setores tipicamente sociais, como saúde e educação, desenvolvimento rural, projetos de assistência a crianças e jovens em situação de risco e programas de crédito produtivo popular (microcrédito), entre outros, cujos investimentos visam ao maior acesso da comunidade e à melhoria dos serviços sociais básicos. A diretriz que orienta as aplicações desses recursos é apoiar preferencialmente projetos que sejam inovadores, bem-sucedidos e que possam servir de referência para o desenvolvimento de ações similares em outras regiões, de forma a disseminar e multiplicar experiências pioneiras na área de políticas e práticas sociais.

O total da carteira de projetos de investimentos tipicamente sociais atingiu, no final do exercício, R\$ 1,97 bilhão, dos quais R\$ 1 bilhão corresponde a financiamentos do BNDES já aprovados e em fase de análise técnica (Tabela 7).

Além disso, o BNDES simplificou grandemente suas políticas operacionais, de modo a desburocratizar o sistema de enquadramento de projetos e conceder créditos para o desenvolvimento.

Tabela 7

Desembolsos em Investimentos Sociais do Sistema BNDES em 1999

Segmentos	R\$ MILHÕES
Agricultura Familiar	213,78
Saneamento Básico	24,67
Transporte Urbano	199,49
Infra-Estrutura	29,32
Saúde	188,98
Educação	144,40
Trabalho e Renda ^a	4,22
Fundo Social	41,91
PMAT ^b	20,92
Prodetur ^c	6,43
Eletrificação Rural	9,67
Crédito à Produção	68,89
Total	952,68

Fonte: BNDES (1999). ^a Microcrédito e autogestão; ^b Programa de modernização da administração tributária e da gestão dos setores sociais básicos; e ^c Programa de desenvolvimento do turismo.

*Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*⁴²

Com o objetivo de contribuir para a elaboração do Plano Plurianual 2000/03 — também denominado “Avança Brasil” — e para a retomada do planejamento de longo prazo do governo federal, o BNDES contratou, em março de 1998, com um consórcio de empresas privadas vencedor de licitação pública, a execução do *Estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento*.

Esse trabalho teve como objetivo a identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados em setores considerados essenciais para o desenvolvimento sustentável do país: infra-estrutura econômica (transporte, energia e telecomunicações), desenvolvimento social (saúde, educação, habitação e saneamento), informação e conhecimento e meio ambiente. Os investimentos identificados contribuirão para a melhoria das condições de competitividade sistêmica da economia e para a redução das disparidades regionais e sociais.

Para esse fim, o território nacional foi dividido em espaços — os eixos nacionais — que buscam agrupar regiões independentemente das fronteiras geopolíticas, levando em consideração diversos requisitos, a saber: existência de rede multimodal de transporte; estruturação produtiva interna atual e potencial; ecossistemas; e as relações sociais existentes entre as cidades. Foram identificados para cada eixo os principais obstáculos ao seu desenvolvimento e à sua integração, nacional e internacional, para um horizonte de oito anos (2000/07). Todos os projetos identificados respondem a demandas encontradas nas regiões e configuram-se como investimentos “estruturantes”. São projetos de importância nacional, com capacidade de alavancar outros investimentos em níveis regional e local. Além disso, são investimentos que apresentam atratividade ao setor privado, em especial nos segmentos já privatizados de infra-estrutura econômica e de saneamento básico.

O conjunto de investimentos *propostos* totaliza US\$ 165 bilhões para o período considerado no estudo (2000/07). Os recursos previstos para a União correspondem, dentro desse horizonte, a US\$ 10 bilhões por ano, cerca de 13% do montante normalmente investido pelo governo brasileiro nos últimos anos, não se caracterizando, portanto, em valor que comprometa a realização dessas metas. Como no caso de outras iniciativas, também aqui existe grande ceticismo quanto à consecução das metas. Trata-se, na verdade, de um conjunto de projetos e intenções que não tem atraído a atenção do setor privado na dimensão que seria necessária.

⁴² Resumo a partir de material extraído do *site* do BNDES na Internet

7 - CONCLUSÃO: AS POLÍTICAS DE COMPETITIVIDADE NO ÚLTIMO QÜINQÜÊNIO — CONTINUIDADE E MUDANÇA

As preocupações com o desempenho exportador e com a insuficiência de geração de postos de trabalho ante uma PEA que cresce a taxas próximas a 1,8% a.a. — adicionando cerca de 1,3 milhão de novos entrantes no mercado de trabalho anualmente — têm estimulado o surgimento de um grande número de iniciativas e instrumentos de política econômica com óbvias interfaces com as políticas de competitividade. Sem embargo, a pulverização de ações nessas áreas não parece estar dando ainda os resultados esperados. Em parte porque, por vezes, as iniciativas governamentais, incluindo os diversos níveis de governo — freqüentemente restritas às áreas de crédito/financiamento e isenções fiscais —, não passam do domínio das intenções. Em parte porque a magnitude dos objetivos e o escopo das medidas adotadas não guardam muita correspondência entre si.

Os últimos anos assistiram também à elaboração de um grande número de estudos de diagnóstico que permitiram conhecer melhor a natureza das duas grandes questões com que se defronta atualmente o desenvolvimento brasileiro: as necessidades de gerar divisas estrangeiras e a de elevar os níveis de emprego. A necessidade desses estudos é incontestável porque as metas a perseguir são como que alvos móveis que se deslocam rapidamente nesses tempos de globalização acelerada. Examinemos em seguida, resumidamente, os principais pontos já abordados.

Na área de comércio exterior, um dos principais focos das políticas de competitividade, e do ponto de vista institucional, a maior parte das ações concentra-se no MDIC e, especialmente, no BNDES e na Camex. Mas, como aconteceu com seu antecessor, este órgão não dispõe dos instrumentos necessários para viabilizar algumas das ambiciosas metas a que se propuseram o governo e o setor privado — com destaque para a projeção do PEE de exportar US\$ 100 bilhões em 2002. Ainda assim, diversas iniciativas com a finalidade de aumentar as exportações têm sido analisadas.

Uma primeira teria por objetivo aumentar a base de exportadores, reconhecidamente limitada: atualmente, cerca de apenas 400 empresas de grande porte são responsáveis por aproximadamente 80% das exportações brasileiras. Uma das formas de conseguir isso seria pela redução do assim chamado custo Brasil — entendido com o somatório dos custos de logística (infra-estrutura), financeiros, salariais e tributários.

A participação da pequena e média empresa nesse esforço é claramente necessária, principalmente pelo fato de que este é um dos segmentos em que é maior a geração de emprego na indústria. Conseguindo engajar as PME nas exportações será possível buscar atingir simultaneamente ambos os objetivos de política econômica mencionados anteriormente.

Um segundo vetor de medidas objetivaria elevar o valor agregado dos produtos exportados, não necessariamente apenas afastando-se a composição dos produtos

de base natural. Isso requer “mudança de cultura empresarial: temos de exportar marcas e não somente produtos a granel”.⁴³

Uma terceira linha de medidas privilegiaria os aspectos de promoção comercial e melhoria de acesso do Brasil aos mercados internacionais por meio de negociações de vantagens tarifárias e derrubadas de barreiras protecionistas em um esforço concentrado de melhorar as relações internacionais.

Um quarto vetor contemplaria o estímulo à expansão da capacidade produtiva visando à exportação. A recuperação do nível de atividade econômica liderada pela indústria que se observa desde o segundo semestre de 1999 tem gerado o receio de que talvez não seja possível atender simultaneamente o duplo objetivo de abastecer os mercados interno e externo sem esbarrar em limites de capacidade. E muito embora esse conceito admita uma certa flexibilidade, é transparente que em alguns setores produtores de bens intermediários os níveis de capacidade instalada estejam próximos à plena ocupação econômica.

A internacionalização das empresas locais seria objeto de outro conjunto de medidas. Isso será conseguido, por exemplo, pela instalação de entrepostos no exterior para receber as mercadorias oriundas do Brasil.

O crescimento esperado das vendas pela Internet também obrigará mudanças na logística de distribuição para reduzir prazos de entrega. Neste sentido, o governo estuda formas de estimular essas mudanças em curto espaço de tempo.

Uma sétima vertente, também relacionada à necessidade de aumentar o valor adicionado das exportações, tem por objetivo alterar a composição da pauta de exportações de modo a beneficiar a extensa gama de produtos associados à tecnologia da informação que compõem o núcleo da nova economia: programas de *software*, telecomunicações, biotecnologia.

Do cotejo dessa relação de intenções com os meios para executá-las eficazmente é que emerge a suspeita de que a ambição é mais do que proporcional aos meios para viabilizá-las. Mas ela tem, inegavelmente, o mérito de tocar nas principais áreas em que é necessário agir e, principalmente, a louvável iniciativa de conscientizar as diversas entidades e agentes envolvidos nas áreas de comércio exterior para a necessidade de soluções.

No âmbito das iniciativas relacionadas ao papel das PME os resultados têm sido um pouco mais promissores — embora ainda estejamos longe do ponto em que essas entidades atinjam a atenção que merecem e desenvolvam o potencial produtivo e de absorção de mão-de-obra de que são capazes. A diversidade de medidas e iniciativas aqui tem sido imensa. De fato, em poucas áreas da política econômica pode-se notar tanta efervescência da imaginação criadora como em relação às PME. Em parte, isso se deve à miríade de instituições e agentes — como a rede dos Sebrae, estaduais, por exemplo —, cada qual com suas propostas

⁴³ Conforme entrevista do secretário executivo da Camex ao jornal *Gazeta Mercantil*, de 27/09/2000, p. A-4.

de ação e apoio. Em parte, ao reconhecimento de que pouco se fez de efetivo e eficaz no passado, relegando-se esses agentes a um plano inferior ao secundário na ordem de preocupações da política econômica. E isso apesar do fato de que os problemas que têm impedido ações mais efetivas nessa área são conhecidos de longa data.

O engajamento um pouco mais ativo do BNDES nessa linha representa a entrada de um novo e importante parceiro, pelos recursos, experiência e capacidade operacional que detém. Resta saber se este agente, tradicionalmente voltado para grandes operações e projetos, conseguirá atingir a capilaridade necessária para lidar satisfatoriamente com uma área em que a pulverização de recursos e ações é a tônica. Obviamente, a estrutura operacional do Banco não é voltada — nem tem recursos para tanto — para lidar individualmente com as PME. A solução é atuar por repasses de recursos. E aqui entra com destaque o sistema bancário, público e privado, que não necessariamente achará atrativos em conceder empréstimos seguindo os esquemas vigentes, dadas as alternativas de aplicação de recursos de que dispõe. Esta é, aliás, uma das razões para o diminuto sucesso do PBE, lançado no final de 1999.

Um dos problemas, nesse contexto, relaciona-se com a questão das garantias que o sistema bancário requer para efetuar empréstimos. Uma das soluções que vêm sendo adotadas é a da constituição de fundos de aval, pelo qual a PME interessada apresenta garantias de apenas parte do valor do empréstimo total, o restante sendo garantido por esses fundos. Assim, por exemplo, não têm sido poucas as iniciativas — dos Sebraes estaduais e do BNDES, por exemplo — de formação de fundos de aval.⁴⁴ Mas para que o aval seja operativo é preciso que o empréstimo seja concedido pela rede bancária, pública ou privada. Este não tem sido, infelizmente, o caso. A falta de interesse dos gerentes bancários locais é pública e notória: eles simplesmente não têm interesse em conceder financiamentos segundo essas linhas, dadas as alternativas de empréstimos.

As prefeituras locais (sedes dos municípios) também preocupam-se com este aspecto. Em alguns casos existem iniciativas de criação de bancos do povo, pelos quais são feitos empréstimos diretos a microempresas e pessoas físicas para desenvolvimento de negócios. Contrariamente ao senso comum, no entanto, as taxas de juros cobradas nos empréstimos são muito altas. Nada de subsídios aqui, portanto. Além do mais, o volume de operações por essa via tem sido, até o presente, totalmente inexpressivo já que o número de agentes beneficiados é muito pequeno diante do universo potencial de tomadores de recursos.

Quanto ao financiamento das exportações e da produção exportável, os ganhos em termos de instrumentação têm sido consideráveis sem que, no entanto, tenha sido possível atingir as PME de forma razoável. Conforme já mencionado, os recursos são majoritariamente absorvidos por um número relativamente pequeno de

⁴⁴ O noticiário no começo de outubro de 2000 anunciava que o Sebrae de Santa Catarina estava em vias de lançar um fundo de aval pelo qual se responsabilizaria por 50% das garantias. Outros 30% seriam de responsabilidade da federação de indústrias local, cabendo à empresa os 20% restantes.

grandes empresas que dispõem de confortável situação financeira — vistas como agentes de baixo risco, portanto.⁴⁵

O financiamento às exportações é um problema crítico para empresas exportadoras de pequeno e médio portes, como argumentam Motta Veiga e Iglesias (2000, p. 17) em passagens como as seguintes:

“(...) o financiamento às exportações não constitui hoje um problema maior para os exportadores de grande porte ou para as empresas de grande porte que exportam: clientes tradicionais do BNDES e dos maiores bancos privados, estes grupos (nacionais e transnacionais) têm acesso a linhas privadas e ao Proex-equalização. Estes grupos são também os que se beneficiam mais rápida e diretamente da tendência à redução das taxas de juros e ao alongamento dos prazos de financiamento, bem como da diversificação do *portfolio* de produtos oferecidos pelos bancos (caso do pré-pagamento). Muitos deles estão também entre os principais clientes do BNDES-Exim. Enquanto as linhas privadas de prazos mais longos beneficiam principalmente exportadores de *commodities*, o *agribusiness* e as montadoras de automóveis, o BNDES-Exim prioriza — numa avaliação *ex-post* — os setores produtores de aeronaves, bens de capital, ônibus e caminhões, etc.”

Do ponto de vista do aparato institucional, as mudanças do último quinquênio, descritas e analisadas ao longo do texto, foram de pequena expressão efetiva. A Camex, agora no MDIC, continua sendo o principal órgão formulador da política de comércio exterior que, como vimos, é o principal braço de atuação da política econômica visando aumentar a competitividade da produção, especialmente manufatureira. Assim, coube ao MDIC a tarefa de organizar a perna mais “clássica”, digamos, da política de competitividade. Para tanto, o MDIC, criado em 1998, passou a incluir em seu organograma o BNDES, além das secretarias de que antes dispunha.

No entanto, a conhecida independência operacional do BNDES lança dúvidas sobre o alcance de sua efetiva subordinação ao MDIC. Isso não implica, obviamente, afirmar que as ações do Banco destoam das orientações de governo. O BNDES foi, é e continuará a ser o mais importante agente das políticas de competitividade no Brasil no futuro previsível, dados o volume de recursos à sua disposição e o conhecimento e prática setoriais acumulados até o presente. Suas novas áreas e formas de atuação têm sido voltadas para lidar com problemas surgidos a partir da abertura comercial e financeira e da reforma do Estado. Mas, no que toca às empresas de menor porte, é difícil acreditar que, no formato atual, sua atuação na área das PME venha a atingir esse segmento produtivo na forma que seria requerida para um amplo desenvolvimento empresarial.

⁴⁵ “Assim, por exemplo, as empresas beneficiadas pelo BNDES-Exim pós-embarque têm quase sempre acesso ao Proex-equalização. Como estas são as principais linhas públicas de financiamento à exportação, há claramente uma ‘dupla concentração’ dos benefícios destes mecanismos em um número limitado de (grandes) empresas. Também o Proex-equalização parece ser — de acordo com informações obtidas em entrevistas com representantes de bancos — um mecanismo bastante utilizado em suas relações com grandes clientes por agentes financeiros que atuam fortemente em exportação” [Motta Veiga e Iglesias (2000, p. 16)].

Quanto ao financiamento às exportações, vimos que este é um problema precisamente para as empresas de menor porte. Isso inviabiliza exatamente uma conjunção que permitiria atingir simultaneamente os dois principais itens da agenda central de política econômica brasileira neste final de século: expandir exportações e gerar empregos. No entanto, dada a concentração das exportações em um pequeno número de grandes empresas, a pouca penetração dos mecanismos de financiamento em relação às empresas de menor porte não implica que as metas de exportação sejam prejudicadas por esse motivo: apenas, que o Brasil não está aproveitando o potencial exportador de que poderia dispor caso a difusão dos mecanismos de financiamento fosse mais ampla: “para empresas de menor porte — aí incluídas as médias — o financiamento às exportações é efetivamente uma deficiência competitiva. Para essas empresas, as restrições se traduzem como taxas mais elevadas e prazos mais curtos, no caso do ACC/ACE, e dificuldades fortes de acesso às linhas públicas e especialmente à mais importante delas, o BNDES -Exim” [Motta Veiga e Iglesias (2000, p. 162); ênfase nossa].

Além disso, conclui-se que os problemas nas áreas de crédito e financiamento “são, via de regra, apenas a expressão localizada de uma falha no mercado de alocação de crédito em geral, afetando as relações entre os bancos e o universo de PMEs em todas as áreas — e não apenas no financiamento às vendas externas destas” [Motta Veiga e Iglesias (2000, p. 163)].

Nosso estudo é, de certa forma, uma atualização de trabalho anterior, no qual nos ocupávamos das políticas de competitividade no Brasil no período até 1995.⁴⁶ Comparado com os primeiros anos da década, o período mais recente pode ser considerado de consolidação das políticas de competitividade ante o vendaval representado pelo término das políticas típicas da fase de substituição de importações conjugado com a liberalização comercial. Nesse sentido, a agenda da busca da competitividade tornou-se mais complexa e diversificada no período mais recente. Como no período anterior, diversas mudanças tiveram lugar desde meados da década de 90, como assinalado em diversos pontos ao longo deste estudo. Entre elas, destacam-se:

a) O crescimento da produtividade e a eliminação de boa parte do viés antiexportações que caracterizaram boa parte da experiência brasileira no longo prazo (embora este ponto esteja longe de merecer consenso entre os analistas). No primeiro caso, isso pode ser parcialmente atribuído à abertura comercial e valorização cambial até janeiro de 1999; mas parte se deve à ação dos novos mecanismos em favor da competitividade herdados dos anos anteriores.

b) Já as iniciativas estaduais (“políticas subnacionais”) caracterizaram-se, no período 1996/2000, pela continuidade e aprofundamento em relação ao que vinha sendo praticado nos anos anteriores. A ênfase dessas iniciativas esteve, como antes, concentrada na concessão de isenção do ICMS, o principal imposto estadual. E embora foco dos instrumentos tenha estado nas pequenas e médias empresas, a face mais visível dessas iniciativas tem sido a atração de empresas de

⁴⁶ Ver nosso artigo na coletânea organizada por Peres (1997).

grande porte para os territórios estaduais. Os exemplos mais nítidos foram os relacionados à instalação das montadoras de veículos.

c) Ainda no âmbito do MDIC, e no que toca à defesa comercial, os anos recentes caracterizaram-se por uma continuidade da ação anterior, sem que novos mecanismos tenham sido somados aos anteriormente existentes.

d) No que toca às medidas de redução do “custo Brasil” — expressão tão em voga em meados da década, hoje em desuso, para denotar um largo conjunto de deficiências competitivas — as ações têm sido esparsas e sem coordenação. Atualmente, neste contexto, volta-se a mencionar a necessidade de medidas para aperfeiçoar a logística relacionada ao esforço exportador (talvez uma nova roupagem para o precocemente envelhecido “custo Brasil”).

e) Na arena das políticas setoriais sobrevive, embora não impune, o Acordo Automotivo. Seu futuro, porém, não parece brilhante no momento atual. O impasse nessa área reflete aquele vivenciado pelo Mercosul desde a desvalorização cambial brasileira de janeiro de 1999, que pôs a nu as dificuldades de convivência de países “integrados” caracterizados por sistemas cambiais tão distintos quanto os de câmbio fixo e flutuante.

f) Na área dos avanços institucionais boa parte das mudanças — e esperanças — repousa na atuação do novo MDIC (aí incluído, com destaque, o BNDES) e nos mecanismos de apoio às empresas de menor porte a cargo do Sistema Sebrae. Mas essas esperanças parecem em parte infundadas, por várias razões. No que toca ao MDIC, persiste uma espécie de impasse institucional que tem uma vertente já conhecida — o fato de que as alterações de tributos são atribuição do Ministério da Fazenda, e não do novo MDIC.⁴⁷

Na verdade, esse impasse reflete o fato de que a Camex, que é o órgão principal da política de comércio exterior, é simultaneamente um conselho colegiado de ministros de Estado e secretaria do MDIC (ou, ao menos, sua secretaria executiva encontra-se no novo ministério). Essa indefinição institucional — em que um organismo, para ter força decisória, necessita ter ministros de Estado em sua composição mas, para ser operacional, precisa situar-se no âmbito de um determinado ministério (o MDIC) — pode estar inibindo a adoção de medidas mais decididas na esfera das políticas de competitividade.

Quanto ao Sebrae, não nos parece que sua eficácia operacional tenha sido plenamente atingida, em face dos objetivos propostos por seus planos de ação. As ações incentivadas — que são inúmeras, como listadas nesse estudo — ainda não têm o peso que delas se espera em termos de resultados. Em parte, talvez, porque muitas entre elas desafiam a mensuração dos resultados (como a difusão dos sistemas de informação que tem caracterizado a ação de alguns Sebraes estaduais e nacional).

⁴⁷ Assim, por exemplo, em uma nova ofensiva visando desonerar as exportações pela redução de tributos o MDIC encontra (novembro de 2000) a resistência da Secretaria da Receita Federal (da Fazenda) que alega dificuldades para operacionalizar a mudança tributária pretendida.

Assim sendo, boa parte das esperanças na ação dos novos arranjos institucionais de apoio às políticas de competitividade repousa no BNDES. Dispondo de recursos crescentes desde meados da década, as ações recentes deste importante agente do desenvolvimento têm sido caracterizadas pela diversificação, dada a crescente complexidade da agenda de competitividade.

Algumas políticas de reestruturação que o BNDES vem implementando, em particular, parecem promissoras. No entanto, o fato de que não se disponha de diretrizes e critérios formais claros, amplamente divulgados para a sociedade como um todo, pode gerar críticas quanto à real necessidade de algumas ações de apoio às reestruturações de negócios.

BIBLIOGRAFIA

BNDES. *Relatório*, 1999.

BONELLI, R. Política industrial en Brasil: intención y resultados. In: PERES W. *Políticas de competitividad industrial — América Latina y el Caribe en los años noventa*. Mexico, D. F.: Siglo Veintiuno Editores, 1997.

———. A reestruturação industrial brasileira nos anos 90: reação empresarial e mercado de trabalho. In: OIT/MTE. *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil — políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. São Paulo: Editora 34, 1999.

———. *Ganhos de produtividade na economia brasileira na década de 90: um retrato de corpo inteiro*. Rio de Janeiro: IPEA/DIMAC, jul. 2000 (Série Seminários, 20).

BONELLI, R., FONSECA, R. Ganhos de produtividade e de eficiência: novos resultados para a economia brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, ago. 1998.

BONELLI, R., MACHADO, J. B. *O Setor automotivo*. Set. 2000 (manuscrito não-publicado).

BRITO, A. F. de, BONELLI R. Políticas industriais descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v. 15, jun. 1997.

CNI. *Políticas estaduais de apoio à indústria*. Unidade de Política Econômica. Rio de Janeiro, 1998.

MENDONÇA DE BARROS, J. R., GOLDENSTEIN, L. Economia competitiva: solução para a vulnerabilidade, In: VELLOSO J. P. dos R. (org.). *O Brasil e o mundo no limiar do novo século*, vol. II. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.

MOTTA VEIGA, P. da. As transformações na indústria e o desempenho das exportações brasileiras nos anos 90. In: MOTTA VEIGA, P. da (org.). *O Brasil e os desafios da globalização*. Rio de Janeiro: Sobeet, Relume Dumará, 2000.

- MOTTA VEIGA, P. da, IGLESIAS, R. A política de financiamento à exportação no Brasil — relatório final. *Aspectos estratégicos da política comercial brasileira*. REDIPEA/ BID, set. 2000.
- PACK, H. Industrial policy: growth elixir or poison? *The World Bank Research Observer*, v. 15, n. 1, Feb. 2000.
- PERES, W. *Políticas de competitividad industrial — América Latina y el Caribe en los años noventa*. Mexico, D. F.: Siglo Veintiuno Editores, 1997.
- PIANCASTELLI, M., PEROBELLI, F. *ICMS: evolução recente e guerra fiscal*. Brasília: IPEA 1996 (Texto para Discussão, 402).
- PIO BORGES, J. Indústria brasileira: os desafios da reestruturação. In: VELLOSO, J. P. dos R. (org.). *A crise mundial e a nova agenda de crescimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.
- PUGA, F. P. *Experiências de apoio às micro, pequenas e médias empresas nos Estados Unidos, na Itália e em Taiwan*. Rio de Janeiro: BNDES, Departamento Econômico, Área de Planejamento, 2000 (Texto para Discussão, 75).
- SEBRAE. *Diretrizes para a elaboração do plano de trabalho e orçamento*. Brasília: Diretoria Executiva, Sistema Sebrae, Exercício 2001, jul. 2000.
- VARSANO, R. *A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996 (Texto para Discussão, 500).

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)