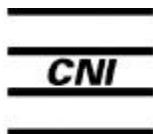




Competitividade e Crescimento:

A Agenda da Indústria



Confederação Nacional da Indústria

Competitividade e Crescimento: A Agenda da Indústria

Brasília
1998

© 1998 Confederação Nacional da Indústria

CNI Brasília

SBN Quadra 01 Bloco C – 16º and.

CEP: 70.040-903 Brasília – DF

Tel: (061) 317-9000

FAX: (061) 317-9500

CNI Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50 – 34º andar

CEP: 20.044-900 Rio de Janeiro – RJ

Tel: (021) 534-8000

FAX: (021) 262-1495

www.cni.org.br

e-mail: sac@mail.cni.org.br

Todos os direitos desta publicação estão reservados à
Confederação Nacional da Indústria – CNI.

Esta publicação pode ser reproduzida, totalmente ou
em parte, sob quaisquer meios, desde que seja
mencionada a fonte.

Competitividade e crescimento : a agenda da indústria / Confederação Nacional da Indústria. –
Brasília, D.F. : CNI, 1998.

98 p. : tabs.

I. Confederação Nacional da Indústria (Brasil).

DESCRITORES: Política industrial / Política tecnológica / Política de comércio exterior /
Competitividade / Reforma tributária / Negociação internacional / Propostas

CDD 338.0981



Este documento foi elaborado com as contribuições das Federações de Indústria de todo o País e dos Conselhos Temáticos Permanentes da CNI, sob a coordenação do Vice-Presidente, José de Freitas Mascarenhas.

SUMÁRIO

Sumário Executivo

Apresentação

| | |
|---|----|
| 1. Introdução | 27 |
| 1.1. Visão estratégica do futuro da indústria brasileira | 28 |
| 1.2. A agenda de políticas para a indústria | 31 |
| 2. A formação de um ambiente favorável à competitividade | 34 |
| 2.1. Políticas para a elevação da competitividade | 34 |
| – Reforma tributária | 34 |
| – Custo do capital e financiamento de longo prazo | 39 |
| – Relações do trabalho | 44 |
| – Infra-estrutura | 46 |
| – Educação | 54 |
| – Meio ambiente | 56 |
| 2.2. O ambiente institucional | 58 |
| – A reforma do sistema político | 58 |
| – A reforma do Judiciário | 60 |
| 3. Política industrial, de comércio exterior e tecnológica | 63 |
| 3.1. Os condicionantes das políticas | 63 |
| 3.2. Os desafios e a agenda da política industrial e de comércio exterior | 64 |
| 3.3. Política tecnológica | 76 |
| – Produção de idéias e o papel do Estado | 77 |
| – Propriedade intelectual | 78 |
| – A difusão das idéias | 78 |
| – Aproximação dos centros de pesquisa e ensino ao mercado | 80 |
| 4. A agenda de negociações internacionais | 86 |
| 4.1. A convergência das agendas temáticas de negociação comercial | 86 |
| 4.2. Multilateralismo e regionalismo em um mundo de incertezas | 87 |
| 4.3. O Brasil frente à agenda multilateral de negociações comerciais | 88 |
| 4.4. O Mercosul como parceria estratégica e o caminho para a ALCSA | 91 |
| 4.5. As negociações do Mercosul na ALCA e com a União Européia | 94 |
| 4.6. A preparação do País para as negociações | 96 |

APRESENTAÇÃO

A Confederação Nacional da Indústria, através do documento *Competitividade e Crescimento: A Agenda da Indústria*, apresenta ao novo Governo, ao novo Congresso e à sociedade as contribuições das Federações de Indústria de todo o País e dos seus Conselhos Temáticos para a agenda de crescimento econômico do Brasil.

A motivação para a sua elaboração não se origina apenas nos marcos do Mandato Presidencial e da Legislatura que se iniciam. O expressivo ônus do ajuste a que vem sendo submetida a indústria brasileira, agravado pela insuficiente redução dos entraves ao aumento da competitividade, pelo persistente desequilíbrio fiscal, de tamanho inaceitável, e pela timidez no combate à concorrência desleal, torna esta manifestação da indústria não só oportuna, como inadiável.

A elevação da competitividade é o eixo central da agenda de desenvolvimento industrial. É o caminho mais eficaz para privilegiar a produção e a geração de empregos no País. A sua concretização demandará esforço e engenho da sociedade brasileira e dos nossos empreendedores.

A Confederação Nacional da Indústria espera, com a divulgação deste documento, contribuir para o debate das questões suscitadas e para a implementação das soluções sugeridas. O Brasil cada vez tem mais pressa. O maior desafio está na ação. A indústria brasileira confia em sua capacidade de responder aos desafios de um mundo em mutação, aliás, como tem feito até agora, o que é patenteado pelos seguidos ganhos de competitividade dos últimos anos. Mas, para o prosseguimento do êxito da sua missão, entende ser imprescindível que o ambiente externo às empresas deixe de representar uma desvantagem competitiva.

FERNANDO BEZERRA

Presidente da Confederação Nacional da Indústria

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. INTRODUÇÃO

A elevação da competitividade é o eixo central da agenda de desenvolvimento industrial.

Superar o viés anticompetitividade das políticas e instituições e recuperar o caminho do crescimento sustentado é a rota mais eficaz para privilegiar a produção e a geração de empregos no Brasil. Isto exige condições de produção e de investimento compatíveis com aquelas vigentes nos países concorrentes e crescimento significativo da produtividade das empresas. Exportar é o principal foco da agenda de competitividade.

O ônus do ajuste da indústria ao novo ambiente foi agravado pela ausência de determinação política para reduzir significativamente os entraves ao aumento da competitividade, para eliminar o desequilíbrio fiscal e para desenvolver ações estruturadas de combate à concorrência desleal.

O processo de adaptação da indústria também foi agravado pela insuficiência da política industrial e de comércio exterior e pela inexistência de um sistema de decisão capaz de focalizar as necessidades do setor real.

Há, portanto, uma agenda inconclusa e novos desafios a enfrentar. O problema central desta agenda é o tempo. A diferença entre o tempo da competição e o tempo da política se revela no desequilíbrio entre as pressões a que é submetida a indústria e a velocidade com que a igualdade de condições para competir é criada. As ações têm sido lentas e insuficientes. O desafio está na ação:

- Ação para consolidar a estabilidade;
- Ação para reduzir o déficit em transações correntes;
- Ação para gerar igualdade de condições para competir;
- Ação para gerar vantagens competitivas;

A capacidade de o Brasil atingir estes objetivos não ocorrerá de forma natural e espontânea. A construção do crescimento depende de ações e investimentos institucionais que avancem além da necessária gestão macroeconômica. A estabilidade é um pré-requisito para o crescimento; porém, a política para o crescimento não se esgota na política de estabilização. A consciência deste fato é o primeiro passo para o Brasil avançar.

1.1. Visão estratégica do futuro da indústria brasileira

Os principais objetivos da indústria brasileira são a elevação da competitividade e a sua consolidação entre os principais pólos manufatureiros da economia mundial, por meio da capacidade de produção baseada na eficiência e inovação de processos e produtos.

A indústria brasileira, fundada no crescimento da produtividade e submetida aos padrões normais da competição internacional, deve ser capaz de gerar e sustentar níveis relativamente elevados de emprego e de remuneração do investimento e do trabalho.

Ancorada em seu vasto mercado interno, ela deverá estar integrada aos fluxos dinâmicos da economia mundial e apresentar crescentes coeficientes de exportação.

A concretização desta visão de futuro da indústria irá requerer:

- Competitividade;
- Consolidação entre os principais pólos manufatureiros do mundo;
- Capacidade de inovação;
- Estruturas institucionais e regras que garantam padrões normais de competição internacional;
- Geração de emprego e sustentação dos níveis de remuneração do investimento e do trabalho;
- Mercado interno como fonte de crescimento;
- Coeficientes de exportação crescentes;
- Consolidação de rede de empresas e de grupos nacionais com escala de produção e capacidade financeira e tecnológica;
- Abertura de mercados externos;
- Transformação do espaço econômico e correção dos desequilíbrios regionais;
- Reforço do compromisso com o desenvolvimento sustentável.

2. A FORMAÇÃO DE UM AMBIENTE FAVORÁVEL À COMPETITIVIDADE

2.1. As políticas para a elevação da competitividade

O desafio da competitividade exige revisão das nossas instituições e das políticas horizontais que afetam o desempenho competitivo da indústria. A cada momento da história há necessidade de se adaptar as instituições a desafios econômicos, tecnológicos, sociais e demográficos.

O conjunto de políticas para a elevação da competitividade inclui:

Reforma tributária:

O sistema tributário brasileiro constitui-se em um importante entrave ao aumento da competitividade da indústria nacional. O fato de embutir impostos de difícil desoneração das exportações e investimentos, suas interferências desordenadas e não intencionais sobre as decisões de produção e investimento, as dificuldades que impõe ao processo de desverticalização e terceirização, além das constantes alterações a que é submetido, são os seus principais problemas.

É imprescindível e urgente que se reforme o sistema tributário para que sejam eliminadas tais distorções e incorreções e desobstruídos os canais que levam a uma maior competitividade da produção nacional.

A Agenda

- Desonerar os investimentos e as exportações e eliminar os impostos cumulativos;
- Aperfeiçoar a tributação sobre a renda;
- Aumentar a eficácia dos impostos sobre a propriedade;
- Encurtar o processo de transição para o novo sistema tributário.

Custo de capital e financiamento de longo prazo:

O capital de curto prazo no Brasil é extremamente caro e os financiamentos a longo prazo são relativamente escassos, condições que representam hoje alguns dos principais obstáculos ao setor produtivo nacional. O acesso ao financiamento a custo competitivo no curto e no longo prazos é condição fundamental para o crescimento econômico.

A Agenda

- Reduzir significativamente e imediatamente as taxas básicas de juros;
- Diminuir as taxas de juros ativas, por meio do aumento da concorrência e redução dos recolhimentos compulsórios e da cunha fiscal;
- Ampliar e garantir condições competitivas ao financiamento de longo prazo;
- Estabelecer condições diferenciadas e condizentes com a capacidade das pequenas e médias indústrias em relação ao custo de capital e financiamento de longo prazo.

Relações do trabalho:

As relações do trabalho no Brasil não acompanharam as profundas mudanças sociopolíticas, econômicas, tecnológicas e de gestão empresarial das últimas décadas. Vive-se sob intensa intervenção do Estado, onde prevalece um labirinto de leis e normas – constitucionais e infraconstitucionais – que engessam as relações do trabalho e dificultam a geração de maiores oportunidades de emprego e comprometem a competitividade das empresas.

A Agenda

- Alterar a Constituição, permitindo a prevalência do negociado sobre o legislado;
- Adotar um modelo negocial descentralizado e flexível;
- Rever o poder normativo da Justiça do Trabalho;
- Reduzir o excesso de regulação;
- Implementar uma política de geração de novas oportunidades de trabalho para os jovens à procura do primeiro emprego;
- Estabelecer uma política de incentivo à criação de empresas e ao trabalho autônomo e cooperativo;
- Implementar uma política de flexibilidade do horário de trabalho e de incentivo ao trabalho sazonal e a tempo parcial.

Infra-estrutura:

A disponibilidade, qualidade e custos da oferta de serviços de infra-estrutura nas áreas de energia, transportes e telecomunicações são condições essenciais para a competitividade da indústria e para a realização de novos investimentos.

Estes setores estão passando por uma profunda reformulação institucional. Não obstante o avanço observado, são necessários passos adicionais na regulamentação dos serviços privatizados ou concedidos e a promoção de novas mudanças institucionais que facilitem a operação e a redução de custos.

- **Energia elétrica**

O setor de energia elétrica tem atravessado uma fase crítica quanto à oferta e qualidade dos serviços. É necessário um conjunto de medidas, em diversas frentes, para corrigir essa situação e impor maior vitalidade ao setor energético.

A Agenda

- Formular a Lei Geral de Energia Elétrica que consolide e harmonize a legislação do setor;
 - Definir legislação específica para a atividade de cogeração no País;
 - Aperfeiçoar a eficácia da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) no exercício de suas funções de fiscalização e controle;
 - Acelerar a descentralização das atividades da ANEEL;
 - Avaliar de forma permanente as oportunidades de ações promocionais para a racionalização do uso industrial da energia;
 - Criar programas de estímulo à engenharia, à pesquisa e à indústria nacional fornecedora de equipamentos.
- **Petróleo e gás natural**

A flexibilização do monopólio da Petrobras possibilitou que a companhia fizesse parcerias. A produção nacional tem crescido, mas o setor carece ainda de competição e investimentos para a expansão e melhoria da qualidade dos serviços. Dadas as modestas reservas brasileiras de gás natural, verifica-se a necessidade de se complementar a oferta interna com o suprimento externo.

A Agenda

- Implementar uma política eficaz de exploração e uso do petróleo e do gás natural;
- Regular o transporte de petróleo e gás natural;
- Garantir a qualidade dos derivados;
- Aumentar a importação de gás natural liquefeito;
- Criar programas de estímulo à contratação de bens e serviços à indústria e à engenharia nacionais.
- Telecomunicações

O setor das telecomunicações está passando por uma profunda reformulação em que se combinam a privatização das empresas, a quebra dos monopólios anteriormente existentes e a introdução de um novo modelo de regulação voltado, fundamentalmente, para estimular a competição e para o atendimento de metas de desempenho.

A expansão e a melhoria esperadas na prestação dos serviços deverão contribuir significativamente para ampliar a competitividade da economia. O volume de investimentos que acompanhará a reorganização do setor abre, por sua vez, oportunidade única para reforçar a capacidade tecnológica e produtiva da indústria brasileira de equipamentos.

A Agenda

- Implantar uma política específica de apoio ao desenvolvimento industrial e tecnológico do setor;
- Tornar obrigatória a certificação de produtos;
- Promover a formação adequada de recursos humanos;
- Definir a regulamentação para as telecomunicações de grande capacidade.
- Transportes e portos

Os custos de transporte no País são bastante superiores à média praticada no mercado internacional, comprometendo o esforço de adequação do setor produtivo aos padrões de competição e qualidade internacionais.

A despeito dos importantes avanços realizados nos últimos anos, na direção de um sistema de transporte mais eficiente, persiste no país uma série de restrições à livre circulação dos serviços de transporte, e a consequência imediata dessas restrições são os elevados níveis de fretes praticados. Particularmente no campo da desregulamentação da atividade de transporte existe um imenso trabalho a ser desenvolvido.

A Agenda

- Flexibilizar a reserva de mercado aos armadores nacionais no transporte marítimo de cabotagem de cargas;
- Eliminar a reserva de carga aos armadores nacionais no transporte marítimo Brasil-Argentina;
- Iniciar o Processo de Privatização das Administrações Portuárias;
- Eliminar a discriminação ao capital estrangeiro no transporte rodoviário contida na Lei n.º 6.813/80;
- Diminuir as restrições à livre circulação dos serviços de transporte rodoviário entre o Brasil e seus países fronteiriços da América do Sul;
- Eliminar a bitributação do ICMS no transporte multimodal;
- Eliminar o Adicional de Tarifa Aeroportuária;
- Estimular o desenvolvimento do transporte hidroviário;
- Criar a Agência Nacional de Transportes.

Educação:

A educação básica assume um papel estratégico para o desenvolvimento das empresas e de uma economia competitiva. Também é necessário expandir a oferta de programas de formação continuada da força de trabalho, incorporando, cada vez mais, as empresas a este esforço.

A Agenda

- Melhorar a qualidade do ensino fundamental;
- Aumentar a oferta de ensino fundamental para a população jovem e adulta que não teve acesso a esse ensino na idade própria;

- Expandir a oferta de ensino médio em articulação com a educação tecnológica e a formação profissional;
- Aperfeiçoar a educação profissional na perspectiva de formação continuada;
- Ampliar substancialmente a contribuição da universidade para o desenvolvimento da competitividade industrial.

Meio ambiente:

A indústria brasileira vem crescentemente adotando práticas que conciliam a atividade produtiva com o respeito ao meio ambiente. A principal estratégia é a busca da ecoeficiência, que é um conceito que pode ser sintetizado pela expressão “produzir mais com menos insumos, menores custos e menos poluição”, resultando em benefícios mútuos à empresa e ao meio ambiente.

A Agenda

- Aprimorar a legislação ambiental;
- Dar prioridade aos instrumentos voluntários de gestão ambiental;
- Utilizar instrumentos econômicos que estimulem as práticas ambientais voltadas para a ecoeficiência;
- Promover a educação ambiental;
- Promover o desenvolvimento e a disseminação de tecnologias de produção mais limpas;
- Adequar a infra-estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente.

2.2 O ambiente institucional

A geração de condições capazes de favorecer o crescimento da economia brasileira no longo prazo também depende de um ambiente institucional capaz de garantir o respeito aos contratos e ao direito de propriedade e de um sistema de decisões políticas eficaz que garanta a adequada modernização do País e o funcionamento pleno da economia de mercado.

A reforma do sistema político:

O sistema político brasileiro apresenta distorções que demandam a discussão da organização política do País, da representação dos partidos políticos, do sistema eleitoral e dos direitos e deveres dos filiados a partidos políticos.

A Agenda

- Reformar o Sistema Eleitoral para aperfeiçoar a representação política;
- Limitar a imunidade parlamentar;
- Promover a fidelidade partidária.

A reforma do Judiciário:

A condução das transações econômicas depende fundamentalmente do sentimento de segurança que o investidor apreende quanto à proteção dos seus direitos, e, sobretudo, da força executiva de seus contratos nos mercados de atuação.

O aperfeiçoamento da atuação do Estado na solução de conflitos de interesses, através de um Poder Judiciário independente, ágil e eficiente, é indispensável à criação de um ambiente econômico favorável ao crescimento.

A Agenda

- Estimular a composição alternativa de conflitos;
- Estudar alternativas de súmula vinculante;
- Atualizar os Códigos;
- Estudar alternativas de controle externo;
- Especializar os magistrados.

3. POLÍTICA INDUSTRIAL, DE COMÉRCIO EXTERIOR E TECNOLÓGICA

A agenda da política industrial, de comércio exterior e tecnológica parte da hipótese de que as políticas macroeconômicas e horizontais não são suficientes para estruturar todos os elementos necessários a uma agenda de desenvolvimento industrial.

Política industrial e de comércio exterior

Os principais desafios de política industrial e de comércio exterior são os seguintes:

Desafio

Conferir à política industrial um “viés pró-exportador”.

A Agenda

- Ampliar o coeficiente de exportações, dando prioridade na utilização dos instrumentos de política industrial aos investimentos que impliquem elevação dos coeficientes de exportação das empresas;
- Aumentar a oferta exportável, com a alocação dos financiamentos públicos e uso dos mecanismos de garantia e de esforços para desenvolver novas ofertas exportadoras.

Desafio

Promover a completa desoneração tributária das exportações e uma radical facilitação de procedimentos operacionais e administrativos na área exportadora.

A Agenda

- Desonerar tributariamente as exportações;
- Avançar na facilitação de negócios, para reduzir os custos financeiros e administrativos.

Desafio

Superar as dificuldades de operacionalização dos instrumentos de apoio às exportações.

A Agenda

- Aperfeiçoar os instrumentos existentes.

Desafio

Desenvolver estratégias de apoio às exportações de acordo com o porte e experiência da empresa exportadora.

A Agenda

- Elevar a exportação das grandes empresas, por intermédio do financiamento ao investimento e às operações de exportação, upgrading de produtos e simplificação de procedimentos de exportação;
- Elevar a exportação das pequenas e médias empresas exportadoras, pela focalização das ações nas firmas com melhores condições de gestão e de produção.

Desafio

Conferir à gestão dos instrumentos tarifários e não tarifários aplicáveis às importações condições de estabilidade e previsibilidade e reduzir as distorções e discriminações intersetoriais decorrentes da estrutura tarifária da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul.

A Agenda

- Dar estabilidade à TEC;
- Corrigir as distorções da TEC;
- Capacitar o Estado para o controle e fiscalização de importações e para a defesa comercial;
- Reforçar o combate ao contrabando e ao subfaturamento.

Desafio

Superar os problemas de coordenação das ações do setor público na área do comércio exterior.

A Agenda

- Consolidar a legislação de comércio exterior;
- Aumentar a coordenação institucional entre os órgãos de Governo envolvidos com o comércio exterior.

Desafio

Maximizar o potencial de benefícios, para os setores exportadores brasileiros, associados às negociações comerciais do País, em foros bilaterais, regionais e multilaterais.

A Agenda

- Maximizar o acesso a mercados externos nas negociações internacionais.

Política tecnológica

O processo de inovação tecnológica é o principal motor do crescimento econômico e um importante determinante do grau de competitividade da economia. Para o crescimento sustentado da economia brasileira é necessário estimular o progresso tecnológico no país.

A política tecnológica deve ter como premissa a difusão dos novos produtos e processos produtivos gerados domesticamente ou no exterior.

A ação do governo deve ser abrangente, envolvendo desde a produção direta de novas idéias, através de seus centros de pesquisa e institutos tecnológicos, passando pelo financiamento de pesquisas do setor privado, incentivos fiscais e creditícios, treinamento de pessoal especializado e provisão de infra-estrutura básica adequada.

Propriedade intelectual

A legislação de propriedade intelectual é fundamental para garantir o direito de propriedade sobre novas idéias. Todavia não basta uma legislação adequada. É necessário que esta seja efetivamente implementada.

A Agenda

- Reestruturar o INPI;
- Estruturar o sistema nacional de propriedade industrial.

A difusão das idéias

A invenção de um novo produto e/ou processo de produção é necessária mas não suficiente para o progresso técnico. É preciso que este produto ou processo tenha seu uso disseminado no setor produtivo. Por isto, é igualmente importante uma política de apoio à difusão de novas tecnologias, por meio de financiamento para se adquirir novas tecnologias, facilitação do acesso ao estoque de idéias existentes e capacitação de recursos humanos.

A Agenda

- Financiar e conceder incentivos fiscais à aquisição de novas tecnologias e ao investimento em pesquisa e desenvolvimento;
- Reincorporar os benefícios suprimidos da Lei 8.661/93;
- Reforçar o papel e a atuação dos centros de tecnologia públicos;
- Agilizar a disponibilização da infra-estrutura de supercomputadores existente;
- Promover e apoiar uma maior interação entre os diversos centros de ensino e pesquisa e institutos tecnológicos do país, bem como entre estes e centros estrangeiros;
- Fortalecer o Programa de Capacitação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento Tecnológico – Programa RHAE;
- Apoiar e desenvolver “centros de excelência”;
- Reestruturar os currículos de formação profissional técnica e superior;
- Criar um novo estatuto para as instituições públicas de pesquisa e serviços tecnológicos;
- Rever as políticas de apoio às universidades.

Aproximação dos centros de pesquisa e ensino ao mercado

É necessário reduzir o fosso entre o criador de uma nova idéia e o implementador/ usuário desta idéia. É imperativo o direcionamento da maioria dos recursos destinados à ciência e tecnologia para aqueles projetos com maior afinidade com o setor produtivo.

A Agenda

- Estimular a integração universidade-empresa, vinculando o financiamento público ao privado;
- Estabelecer critério da competição para a distribuição das verbas entre os centros de ensino e pesquisas e institutos tecnológicos;
- Buscar a aproximação dos centros educacionais às necessidades do mercado;
- Implementar a fiscalização a posteriori das pesquisas universitárias.

4. A AGENDA DE NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

4.1. A convergência das agendas temáticas de negociação comercial

A Rodada Uruguai representou a emergência de um novo paradigma de agenda negociadora, pela incorporação de negociações de políticas à tradicional negociação de produtos. Este enfoque permeou as negociações do NAFTA e do Mercosul, reaparecendo com força nas discussões sobre a constituição da ALCA. O foco das negociações multilaterais comerciais deslocou-se da redução das barreiras ao comércio de mercadorias para a negociação de regras e disciplinas.

Apesar da acentuada convergência entre as agendas de negociação comercial, a estratégia de negociação do Brasil deve levar em conta a interdependência dos vários processos negociadores (OMC, Mercosul, ALCA, UE), a posição relativa do Brasil em cada negociação e o fato de que não é possível atuar em todas as frentes com o mesmo grau de prioridade.

4.2. Multilateralismo e regionalismo em um mundo de incertezas

Às vésperas do ano 2000, o quadro emergente para o sistema de comércio mundial está longe de simplesmente dar continuidade às tendências que pareciam se consolidar a partir do final da Rodada Uruguai. No entanto, tampouco se está observando uma reversão radical das evoluções verificadas desde então. O futuro do sistema de comércio mundial e das negociações comerciais internacionais dependerá, em grande medida, da capacidade do sistema multilateral para contrapor-se aos conflitos e às pressões protecionistas que se manifestarão, nos próximos anos, nas políticas nacionais e em âmbito regional

A Agenda

- Reforçar o sistema multilateral e suas instituições.

4.3. O Brasil frente à agenda multilateral de negociações comerciais

A agenda brasileira na OMC tem sido, exceto no que se refere ao aprofundamento e à antecipação das negociações agrícolas, essencialmente defensiva, já que é alimen-

tada pelas preocupações com as carências competitivas da indústria brasileira (extensivas ao setor de serviços) e com a redução da margem de liberdade em áreas onde a intervenção das políticas públicas é considerada fundamental para diminuir estas fragilidades.

As preocupações com as carências competitivas não impedem que a indústria brasileira adote, frente a diversos temas da agenda multilateral, uma postura positiva.

A Agenda

- Adotar uma agenda positiva.

4.4. O Mercosul como parceria estratégica e o caminho para a ALCSA

Embora o Mercosul represente pouco mais de 17% das exportações brasileiras, este número não traduz a relevância que o processo de integração em curso tem para o Brasil, em termos de inserção internacional. A análise das tendências recentes das exportações e dos investimentos diretos externos do Brasil confirma que a importância econômica do Mercosul para este País é muito maior do que aquela que, em geral, lhe é atribuída, com base na participação agregada do Mercosul nos fluxos comerciais do Brasil.

A Agenda

- Conceder tratamento prioritário às agendas de consolidação e de aperfeiçoamento da União Aduaneira;
- Avançar as negociações dos itens da agenda de aprofundamento do Mercosul, bem como de sua institucionalização, independente da evolução das negociações da ALCA;
- Completar a agenda de renegociação dos acordos antigos mantidos pelos países no âmbito da ALADI.

4.5. As negociações do Mercosul na ALCA e com a União Européia

Além das negociações em curso na OMC e no Mercosul, o Brasil tem participado de discussões sobre liberalização comercial que, se concretizadas, envolveriam os

dois principais atores do comércio mundial: os EUA e a União Européia. Na realidade, as discussões avançaram muito mais no caso da ALCA do que no da criação de uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia.

A Agenda

- Negociações com a União Européia. O interesse do Brasil em um acordo com a União Européia depende fundamentalmente, de um lado, da inclusão plena do tema agrícola nas negociações de acesso a mercados e subsídios e, de outro, da evolução das negociações na ALCA e na OMC.
- Negociações da ALCA. Os principais interesses brasileiros relacionam-se com o modelo de integração que emergirá, mais do que com a obtenção de vantagens setoriais específicas.

4.6. A preparação do País para as negociações

O dado mais relevante da participação recente do Brasil em negociações comerciais se refere à intensificação do relacionamento entre os setores público e empresarial privado. Entretanto, o sistema de consultas carece de um mecanismo institucional, que defina mais claramente os espaços de participação e garanta procedimentos conhecidos por todos.

Os países do Mercosul têm diante de si uma extensa agenda de negociações que gera uma demanda inédita em termos de recursos humanos e técnicos a disponibilizar para as negociações.

A Agenda

- Capacitar negociadores;
- Dar estabilidade aos quadros negociadores do Governo;
- Ampliar a coordenação;
- Institucionalizar os mecanismos de consulta e negociação com o setor privado nacional.

1. INTRODUÇÃO

A elevação da competitividade é o eixo central da agenda de desenvolvimento industrial. Superar o viés anticompetitividade das políticas e instituições e recuperar o caminho do crescimento sustentado é a rota mais eficaz para privilegiar a produção e a geração de empregos no Brasil. Isto exige condições de produção e de investimento, para os produtores domésticos, compatíveis com aquelas vigentes nos países concorrentes e o crescimento significativo da produtividade das empresas.

Exportar é o principal foco da agenda de competitividade. A articulação prioritária dos instrumentos de política econômica em torno das exportações é fundamental para superar os sérios problemas que limitam a capacidade de crescimento da economia. É uma estratégia consistente com a superação dos atuais desequilíbrios macroeconômicos e a lógica do desenvolvimento da indústria brasileira.

A indústria tem respondido aos desafios da transformação da economia brasileira e mundial com uma absorção de custos de ajustamento superior ao que seria esperado, dada a natureza das transformações. O inevitável ajuste da indústria ao novo ambiente foi agravado pela ausência de determinação para reduzir significativamente os entraves ao aumento da competitividade, eliminar o desequilíbrio fiscal e desenvolver ações estruturadas de combate à concorrência desleal. Para um país que se encontra no quinto ano de um processo de estabilização fortemente ancorado na política cambial, o Brasil ainda apresenta problemas graves de competitividade refletidos em custos sistêmicos – juros, tributos, portos, etc. – e em um déficit público de tamanho inaceitável.

O processo de adaptação da indústria também foi agravado pela insuficiência da política industrial e de comércio exterior e pela inexistência de um sistema de decisão capaz de focalizar as necessidades do setor real e de: (1) formular, gerir e coordenar políticas e/ou instrumentos; (2) aplicar e zelar pelo cumprimento de normas e/ou dispositivos legais; e (3) articular e desenvolver mecanismos de consulta.

Há, portanto, uma agenda inconclusa e novos desafios a enfrentar. O problema central desta agenda é o tempo. A diferença entre o tempo da competição e o da política se revela no desequilíbrio entre as pressões a que é submetida a indústria e a velocidade com que a igualdade de condições para competir é criada. As ações têm sido lentas e insuficientes. O desafio está na ação:

Ação para consolidar a estabilidade. A redução significativa e duradoura das taxas de juros é a questão macroeconômica decisiva para o aumento da competitividade e a consolidação da estabilidade. Para isso, é fundamental a redução do desequilíbrio

A elevação da competitividade é o eixo central da agenda de desenvolvimento industrial. Exportar é o principal foco da agenda de competitividade.

A construção do crescimento depende de ações e investimentos institucionais que avancem além da necessária gestão macroeconômica.

do setor público. Obter superávits fiscais primários suficientes para interromper a trajetória de alta da razão dívida/PIB é a primeira e indispensável tarefa.

Ação para reduzir o déficit em transações correntes. Reduzir o déficit fiscal é necessário, mas não suficiente para a diminuição dos juros e para garantir que a economia seja recolocada na rota do crescimento. É preciso também reduzir o déficit em conta corrente. Para isso será fundamental a prioridade às exportações e uma gestão de importações que combata a concorrência desleal.

Ação para gerar igualdade de condições para competir. Mesmo as empresas competitivas não podem sobreviver em um ambiente fiscal, comercial, de infra-estrutura e regulatório distante da prática internacional.

Ação para gerar vantagens competitivas. O desafio não é apenas o de romper os obstáculos, mas também o de gerar as novas vantagens competitivas refletidas em competências educacionais, tecnológicas e industriais que o país precisa para enfrentar os desafios das revoluções tecnológica e gerencial.

A capacidade de o Brasil atingir estes objetivos não ocorrerá de forma natural e espontânea. A construção do crescimento depende de ações e investimentos institucionais que avancem além da necessária gestão macroeconômica. A consciência deste fato é o primeiro passo para o Brasil progredir.

1.1. Visão estratégica do futuro da indústria brasileira

Os principais objetivos da indústria brasileira são a elevação da competitividade e a sua consolidação entre os principais pólos manufatureiros da economia mundial, através da capacidade de produção baseada na eficiência e inovação de processos e produtos. A indústria brasileira, fundada no crescimento da produtividade e submetida aos padrões normais da competição internacional, deve ser capaz de gerar e sustentar níveis relativamente elevados de emprego e de remuneração do investimento e do trabalho. Ancorada em seu vasto mercado interno, ela deverá estar integrada aos fluxos dinâmicos da economia mundial e apresentar crescentes coeficientes de exportação.

A concretização desta visão de futuro irá requerer:

Competitividade. Não há alternativa; o Brasil precisa superar as suas deficiências estruturais de competitividade que têm restringido, em diversos momentos da sua história, sua capacidade de crescimento sustentado. É fundamental para a expansão das exportações, preservação da participação no mercado doméstico e mesmo a

sua ampliação através da incorporação de novos consumidores. O crescimento da competitividade depende criticamente da produtividade das empresas e das ações de governo que afetam a igualdade de condições para competir;

Consolidação entre os principais pólos manufatureiros. O Brasil, um dos maiores parques industriais do mundo, tem plena condição de consolidar um pólo manufatureiro amplo, diversificado e crescentemente competitivo. O grau de diversificação da indústria brasileira o diferencia da maior parte dos países. Em função do tamanho da sua indústria, do mercado e do potencial das instituições tecnológicas, o Brasil tem a possibilidade de desempenhar um papel de maior expressão como um dos centros da manufatura mundial;

Capacidade de inovação. Os padrões exigidos para a indústria brasileira nos mercados doméstico e internacional demandam a ampliação da capacidade de inovação em produtos e processos. Este é um elemento que estará presente tanto nas estratégias das indústrias tradicionais quanto nas de alta tecnologia. A aceleração do progresso técnico-científico e a apropriação dos seus resultados pelas empresas são fundamentais para a transformação das vantagens comparativas da indústria brasileira. Além do acesso aos mercados de tecnologias, isto exige uma revolução nas relações entre empresas e centros de pesquisas;

Padrões normais de competição. O retorno aos níveis de proteção do passado não faz parte do cenário das empresas industriais. A inserção na economia internacional demanda, no entanto, estruturas institucionais aptas a operar as regras que regulam o comércio internacional de modo a evitar concorrência desleal e predatória;

Geração de emprego e sustentação dos níveis de remuneração do investimento e do trabalho. Este é o teste de qualidade da inserção competitiva do Brasil. A integração do Brasil ao mundo não poderá estar associada a um regime que imponha perdas permanentes às remunerações do trabalho e do investimento e que não leve em conta a necessidade da criação de emprego. Este seria um tipo de integração espúria e não sustentável. A opção vitoriosa requer que a estrutura industrial possa se transformar de forma contínua, de modo a sempre encontrar novos nichos e opções de mercado, em especial, com a oferta de produtos com maior conteúdo tecnológico;

Mercado interno. O tamanho e o potencial de dinamismo do mercado brasileiro, ao contrário de países como a Coreia do Sul e Taiwan, são um dos fatores determinantes do processo de tomada de decisão dos investimentos. Mais recentemente, a visão do mercado ampliado com o Mercosul passou também a ter um papel importante. O mercado interno é uma das fontes importantes de crescimento da econo-

Os principais objetivos da indústria brasileira são a elevação da competitividade e a sua consolidação entre os principais pólos manufatureiros da economia mundial.

A consolidação de grupos nacionais com escala de produção e capacidade financeira e tecnológica é fundamental para enfrentar os desafios da globalização.

mia e deve ser usado como plataforma para se atingir maior participação das exportações e consolidar o processo de inserção internacional do País;

Coefficientes de exportação crescentes. O reconhecimento do papel do mercado doméstico não pode retirar o foco da necessidade de as empresas elevarem a participação das exportações no faturamento. Dado que o Brasil é uma economia continental, a participação das exportações no PIB não deverá alcançar níveis superiores a 30% do PIB como nos países asiáticos, mas pode se situar na faixa em torno de 12%;

Rede de empresas e o papel dos grupos nacionais. O processo de transformação da economia industrial do País será feito por suas empresas. Há necessidade de se integrar as empresas de menor porte ao esforço de modernização empresarial e de aumento de competitividade e estimular a formação de redes com as empresas de maior porte. É igualmente importante que se consolide no País uma rede de empresas de médio porte integradas à economia internacional e com capacidade de transformação tecnológica contínua. A consolidação de grupos nacionais com escala de produção e capacidade financeira e tecnológica é fundamental para enfrentar os desafios da globalização;

Abertura de mercados externos. O Brasil precisa desenvolver uma agenda ativa de remoção das atuais barreiras externas às exportações. O setor privado deve participar ativamente dos processos de negociações internacionais em que o Brasil está envolvido (Organização Mundial do Comércio – OMC, Mercosul, Área de Livre- Comércio da América Latina – ALCA, União Européia – UE), valorizando o mercado interno como ativo para obter acesso a mercados de exportação de bens e serviços para as empresas brasileiras;

Transformação do espaço econômico. O processo de transformação estrutural da indústria em busca da competitividade afeta a sua distribuição espacial. É importante que não se criem obstáculos à mobilidade de investimentos entre as regiões brasileiras de forma a que o processo de ajustamento à economia global não se reflita em perda de indústrias no Brasil ou na sua transferência para outros países. A redução das disparidades inter-regionais de produtividade e desenvolvimento industrial deve também ser perseguida através do redirecionamento via mercado, em resposta à nova estrutura de preços relativos, e, notadamente, através da melhoria das condições de infra-estrutura e educação das regiões menos desenvolvidas;

Novo mapa físico. O processo de transformação do espaço econômico do país será reforçado pela nova lógica da distribuição dos investimentos em infra-estrutura. Os projetos que atendem aos conceitos do Brasil em Ação e os seus desdobramentos, a serem desenvolvidos pelo setor privado e governos estaduais, são um importante

instrumento para a correção dos desequilíbrios regionais e a inserção competitiva destas economias;

Reforço do compromisso com o desenvolvimento sustentável. A conciliação da atividade produtiva com o respeito ao meio ambiente é parte integrante da estratégia industrial. Este objetivo deve ser alcançado através da ecoeficiência e do desenvolvimento no País de uma oferta industrial de equipamentos com tecnologias ecoeficientes.

1.2. A agenda de políticas para a indústria

A primeira mensagem: a estabilidade é um pré-requisito para o crescimento; a segunda mensagem: a política para o crescimento não se esgota na política de estabilização; a terceira mensagem: o Brasil pode crescer mais através da mobilização de instrumentos, ações e estratégias com foco no desenvolvimento da indústria.

A concepção das políticas capazes de afetar positivamente o crescimento da competitividade e da produção industrial está fundada em quatro pilares:

- Fundamentos macroeconômicos;
- Ambiente favorável à competitividade;
- Política industrial, de comércio exterior e tecnológica;
- Negociações internacionais.

O primeiro estágio na formação de uma agenda de políticas para a indústria é a consistência do ambiente macroeconômico. Um ambiente previsível e estável é essencial para o crescimento e a competitividade. A natureza dos atuais desequilíbrios amplia as incertezas, afeta os custos e a rentabilidade das empresas e reduz, de forma artificial, o tamanho do setor real da economia.

A questão macroeconômica fundamental a ser resolvida para aumentar a competitividade é a redução das taxas de juros domésticas, corrigindo o desequilíbrio fiscal e externo. A fragilidade financeira das empresas afasta do mercado externo firmas com potencial exportador e eleva, indiretamente, o déficit público através das dificuldades de pagamento de dívidas e obrigações tributárias.

A política cambial é importante para a competitividade, mas não substitui o trabalho árduo de redução dos custos sistêmicos e da racionalização empresarial. O Brasil tem uma ampla e prioritária tarefa de eliminação de suas deficiências sistêmicas. A manutenção do gradualismo na política cambial, no curto prazo, tem fundamentos.

A estabilidade é um pré-requisito para o crescimento; porém, a política para o crescimento não se esgota na política de estabilização.

A permanência de elevados custos sistêmicos tem sido um fator negativo para as decisões de investimento e de exportação.

A flexibilização cambial, na ausência de um ajuste fiscal significativo e da redução do ambiente de incertezas que prevalece na economia mundial, pode ter conseqüências imprevisíveis e gerar turbulências, agravando o processo recessivo. Mas é um tema que estará presente na agenda da competitividade.

Os fundamentos macroeconômicos são necessários mas não suficientes. Uma economia pode ter estabilidade e, ainda assim, continuar com o seu potencial de crescimento não realizado. A construção da competitividade depende de ações e investimentos institucionais que avancem além do funcionamento normal dos mercados. Existe toda uma agenda de políticas horizontais e reformas estruturais – que atinge todos os setores de forma indistinta – que são essenciais para remover as restrições à construção de um ambiente favorável à competitividade e ao crescimento.

A reforma regulatória e institucional dos últimos anos foi importante para ampliar as fronteiras do investimento privado, dando início à busca de maior competitividade. A redução das ineficiências da infra-estrutura econômica é, entretanto, um processo lento, de forma que esta parte do Custo Brasil continua dificultando o alinhamento dos custos da produção e distribuição domésticos com os internacionais e impactando negativamente a rentabilidade exportadora. A permanência de elevados custos sistêmicos tem sido um fator negativo para as decisões de investimento e de exportação.

A disponibilidade e o acesso ao financiamento, a reforma tributária e as mudanças nas relações do trabalho são essenciais para permitir ganhos de competitividade e têm recebido, portanto, prioridade máxima do setor industrial. A reforma tributária e das relações do trabalho reduzirá os custos que essas legislações impõem à competitividade e às decisões de investimento.

As transformações que vêm ocorrendo na economia brasileira e mundial resultam na adoção de um novo paradigma produtivo, baseado na flexibilidade, na desverticalização e em intensa competição. Este novo paradigma de produção é incompatível com uma legislação trabalhista obsoleta e um sistema tributário que penaliza a atividade produtiva.

A ação governamental para a criação desse ambiente competitivo, entretanto, não se esgota nessas políticas. Ações na área de educação são imprescindíveis para o aumento da produtividade dos recursos, facilitando a adaptação e o desenvolvimento de novas tecnologias. As políticas de meio ambiente constituem parte, também, de uma agenda de competitividade na medida em que “permitem produzir mais com menos insumos, menores custos e menos poluição”. Finalmente, as reformas do sistema

judiciário e do sistema político contribuirão para aumentar a eficácia do processo decisório e a proteção dos contratos e, conseqüentemente, para reforçar um ambiente favorável ao investimento.

Os fundamentos macroeconômicos e as políticas horizontais compõem parcela importante da agenda da competitividade na medida em que garantem condições adequadas de competição e os investimentos em capital humano e físico, essenciais ao crescimento sustentável.

Existe, no entanto, um terceiro pilar – a política industrial, de comércio exterior e tecnológica –, que tem o potencial de afetar o ritmo e a composição da taxa de crescimento do produto industrial e da competitividade através da mobilização de mecanismos de coordenação e instrumentos específicos. A lógica destas políticas está fundada no reconhecimento de imperfeições de mercados. Estas políticas envolvem, portanto, uma discussão sobre a relação entre Estado e Mercado. A questão que se apresenta não é se existe um papel para o Estado, mas qual o papel e de que forma ele pode ser desempenhado de modo mais eficaz.

A política industrial, de comércio exterior e tecnológica não pode, no entanto, substituir os mercados. São ações complementares que visam construir mercados e aperfeiçoá-los. A discussão sobre a existência ou não destas políticas no Brasil é irrelevante e não coloca luz sobre o que é essencial. O que orienta esta Agenda é elevar a qualidade destas políticas de forma a maximizar os impactos positivos sobre a produção, a renda, o emprego e a capacidade de o Brasil inserir-se, de forma eficiente e competitiva, na economia global.

Há importantes desafios a enfrentar na área de política industrial e comercial, vinculados principalmente à necessidade (i) de dar um claro viés pró-exportador, (ii) de operacionalização eficiente dos instrumentos criados, (iii) de uma gestão estável e transparente de mecanismos que podem influenciar decisões de investimentos. Nesta Agenda, merecem destaque os temas regionais, tecnológicos e ambientais, os quais podem ser objeto de políticas de apoio consistentes com regras da OMC.

O último pilar da agenda da indústria são as negociações internacionais. O destaque a este tema, que define os limites das políticas industrial, de comércio exterior e tecnológica, é o reconhecimento de que a trajetória futura da economia brasileira depende criticamente da sua capacidade de integrar-se, de forma estruturada, à economia internacional. Isto envolve exame de prioridades, formulação de agendas de negociação, capacidade negociadora e visão estratégica sobre as diversas frentes de negociação.

A questão não é se existe um papel para o Estado, mas como ele pode ser mais eficaz.

O desafio da competitividade exige revisão das nossas instituições e das políticas horizontais que afetam o desempenho competitivo da indústria.

2. A FORMAÇÃO DE UM AMBIENTE FAVORÁVEL À COMPETITIVIDADE

O desafio da competitividade exige revisão das nossas instituições e das políticas horizontais que afetam o desempenho competitivo da indústria. A cada momento da História há necessidade de se adaptar as instituições a desafios econômicos, tecnológicos, sociais e demográficos.

O conjunto de políticas para a elevação da competitividade inclui:

- Reforma do sistema tributário;
- Custo de capital e financiamento de longo prazo;
- Relações do trabalho;
- Infra-estrutura;
- Educação;
- Meio ambiente.

A criação de um ambiente favorável à competitividade não se esgota nesse conjunto de políticas horizontais e reformas estruturais, requerendo, também, mudanças no ambiente institucional, principalmente no sistema político e no judiciário.

2.1. Políticas para a elevação da competitividade

Reforma tributária

O sistema tributário brasileiro constitui-se em um importante entrave ao aumento da competitividade que a indústria nacional vem tão arduamente perseguindo. Suas interferências desordenadas e não intencionais sobre as decisões de produção e investimento, as dificuldades que impõe ao processo de desverticalização e terceirização por que passam algumas empresas na busca pelo aumento da eficiência, o fato de embutir impostos de difícil desoneração das exportações e investimentos e as constantes alterações a que é submetido, aumentando a incerteza e elevando os custos de transação na economia, distanciam o sistema tributário brasileiro do que vige nas principais economias desenvolvidas. A competitividade da indústria brasileira e, portanto, a produção, o emprego e o investimento ficam assim comprometidos. A perda de competitividade pode implicar a desorganização de importantes setores industriais com elevados custos em termos de emprego e crescimento por um horizonte indeterminado de tempo. É, portanto, imprescindível e urgente que se reforme o sis-

tema tributário para que sejam eliminadas tais distorções e incorreções e desobstruídos os canais que levam a uma maior competitividade da produção nacional.

Há que se reconhecer, no entanto, que foram realizados alguns avanços em matéria tributária nos últimos tempos. Destacadamente em relação à desoneração tributária das exportações e dos investimentos, houve o progresso representado pela Lei Complementar nº 87/96, que desonerou do ICMS as exportações de bens primários e semi-elaborados – os bens industrializados já estão constitucionalmente desonerados –, a aquisição de bens de capital e a energia consumida. O mecanismo de compensação fiscal do PIS e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidentes no processo produtivo de um bem industrializado exportado foi também aprimorado, embora não tenha logrado uma perfeita desoneração, até porque sua sistemática *ad hoc* de compensação não tem como se adequar a todos os processos produtivos. No entanto, as prestações de serviços às exportações continuam sendo gravadas pelo PIS e pela Cofins, a exportação de serviços onerada pelo ISS e toda movimentação financeira, inclusive a decorrente da produção de bens para exportação, taxada pela CPMF.

Os investimentos também não recebem o tratamento tributário adequado. O IPI grava a produção e não o consumo. Para desonerar os investimentos, o governo introduziu uma solução transitória através da isenção do IPI aos bens do ativo permanente e possibilitando a constituição de crédito fiscal quando se tem alíquota zero do IPI. No âmbito do Imposto de Renda, os investimentos estão a merecer um tratamento diferenciado. A imobilização de capital deveria contar com o benefício da depreciação acelerada para estimular a atualização tecnológica e o adensamento de capital.

As decisões de produção e investimento são distorcidas pelo sistema tributário brasileiro. A existência de impostos cumulativos, como o PIS, a Cofins e a CPMF, proporciona incentivos diversos sobre a alocação de recursos na economia, corrompendo o sistema de preços como um sinalizador para a movimentação de capitais. Na medida em que o preço de um produto de longa cadeia produtiva é relativamente mais gravado, sua oferta doméstica torna-se relativamente menos abundante. Os impostos cumulativos introduzem um viés pró-importação que prejudica a indústria nacional. Este viés decorre do fato de que as importações não costumam carregar impostos – a boa prática tributária seguida pelos países desenvolvidos recomenda a não exportação de tributos. Com a abertura comercial, a produção nacional passou a concorrer com as importações livres em sua origem de impostos cumulativos.

Como é sabido, a abertura e a estabilização induziram um processo de reestruturação na indústria brasileira. Mas, geralmente, desverticalização, terceirização e incorporação de novas tecnologias são as estratégias mais utilizadas para responder a esta maior pressão competitiva que está a exigir produtos de maior qualidade, menor preço, com melhores prazos de entrega e com uma política mais favorável de financiamento das vendas. As sistemáticas de incidência do PIS e da Cofins definitivamente não se enquadram a este novo paradigma industrial. Por gravarem cumulativamente o faturamento das empresas, a desverticalização e a terceirização geram repetidas incidências do PIS e da Cofins que desfavorecem a sua adoção como estratégia para reduzir custos.

O sistema tributário brasileiro impõe ainda elevados custos de transação, que podem ser percebidos nos recorrentes questionamentos judiciais sobre impostos e nas constantes alterações da legislação tributária. De certo que as ações movidas revelam também o grau de insatisfação da sociedade com a elevada carga tributária e o uso que é a ela dado. Mas tais ações são levadas a efeito devido ao emaranhado do sistema tributário, que contém evidentes brechas legislativas, discutíveis constitucionalidades e freqüentes alterações, aumentando a incerteza e resultando em um alto custo de transação. Somente no âmbito do ICMS, estima-se que a cada 28 horas seja editada uma norma nova referente ao imposto. Em 1997 foram lançados 137 convênios entre os estados, e em 1998 este número já alcança 105. Compute-se o custo em termos de tempo de coleta e assimilação das informações e reposicionamento das decisões empresariais e se perceberá um grande flanco de ineficiências comandado pelo setor público.

A complexidade do sistema tributário e sua excessiva carga tributária adicionadas aos elevados encargos sociais e trabalhistas estimulam a informalidade nas relações econômicas. Estabelece-se assim um círculo vicioso: a informalidade que foi instigada pelos pesados encargos acaba por fazer recair em um contingente diminuído de contribuintes o ônus tributário, concentrando a carga e, portanto, tornando-a ainda mais difícil de ser suportada. Há assim a competição entre os que respeitam as normas legais e os que conseguem se esgueirar delas. Vale notar, no entanto, que estar na ilegalidade tem custos nada desprezíveis. Esta situação, geralmente, decorre não de uma opção de conduta, mas exatamente da falta de alternativa de estar formalmente estabelecido, não tendo o acesso a financiamentos, não participando de licitações públicas e incorrendo no risco de ser flagrado em situação irregular.

O sistema tributário impõe elevados custos de transação. Somente no âmbito do ICMS estima-se que a cada 28 horas seja editada um norma nova referente ao imposto.

Há setores, portanto, que suportam uma carga tributária acima da média da economia. O setor industrial, embora mais exposto à competição internacional, por apresentar um grau de formalização maior, é relativamente mais taxado. Mas, mesmo dentro da indústria de transformação, há significativa diferenciação de carga, que pouco tem a ver com a essencialidade do bem produzido. O enorme espectro de alíquotas do IPI e a existência de impostos cumulativos, inclusive por gravarem os investimentos, atingem diferentemente as distintas estruturas e padrões de concorrência nos mercados, causando uma diferenciação setorial significativa da carga tributária.

Sem dúvida, o sistema tributário brasileiro é um dos principais focos de ineficiência sistêmica. A reforma tributária é a principal prioridade. A correção destas ineficiências passa inexoravelmente por uma reforma do capítulo tributário da Constituição Federal. Lá estão previstos impostos intrinsecamente perversos que devem ser extirpados definitivamente do nosso sistema tributário, substituindo-os por uma tributação mais moderna e competitiva. A complexidade, os problemas e os vícios que foram se acumulando ao longo do tempo só conseguirão ser eliminados com uma revisão geral do sistema tributário, que permita a ampliação da base de tributação, a redução da complexidade do sistema e uma distribuição mais balanceada da carga tributária.

O teste de qualidade de um novo sistema tributário passa pela capacidade de eliminar as distorções e reduzir as complexidades do atual.

A Agenda

- **Desonerar os investimentos e as exportações e eliminar os impostos cumulativos.** Eliminar a Cofins, o PIS/Pasep, o IPI, o ICMS, o ISS e a CPMF, substituindo-os por uma tributação mais moderna e eficaz sobre o consumo, de modo a acabar com o problema de incidência cumulativa, desonerar os investimentos e as exportações, reduzir a excessiva diferenciação de alíquota e eliminar os problemas de fronteira decorrentes da sistemática de débitos e créditos em um imposto de competência estadual;
- **Aperfeiçoar a tributação sobre a renda.** O IR deve sofrer substantivos aprimoramentos. É fundamental que se conceda um tratamento mais favorável aos investimentos. Deve-se, por exemplo, permitir a depreciação acelerada na aquisição ou construção de máquinas, equipamentos e instrumentos. Os juros sobre o capital próprio, a compensação de prejuízos fiscais e as

O teste de qualidade de um novo sistema tributário passa pela capacidade de eliminar as distorções e reduzir as complexidades do atual.

Os impostos cumulativos introduzem um viés pró-importação que prejudica a indústria nacional.

despesas com dirigentes não devem sofrer limitação quantitativa. A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) deve ser incorporada ao IR, acabando, assim, com a distinção entre suas bases de cálculo, uma complexidade injustificável;

- **Aumentar a eficácia dos impostos sobre a propriedade.** Para que sejam justos e funcionais, os impostos sobre a propriedade devem ser de competência municipal;
- **Encurtar o processo de transição para o novo sistema tributário.** Ainda que um sistema tributário transitório venha a ser necessário, tendo em vista o grau de incerteza que a introdução de um sistema inteiramente novo pode suscitar em termos de nível e distribuição da carga tributária entre os entes da federação, a urgência em se introduzir um sistema que não gere ineficiências e que se preocupe com a competitividade da economia recomenda que o processo de transição seja o mais curto possível.

EFEITOS DA TRIBUTAÇÃO EM CASCATA

Por terem alíquotas baixas, os impostos em cascata parecem muitas vezes inofensivos. Mas seu efeito cumulativo prejudica significativamente a competitividade. Alguns fatos:

- O novo paradigma da produção está baseado na desverticalização e na especialização. Ao estabelecerem-se mais elos na cadeia produtiva, as compras de insumos são aumentadas e, portanto, maior é a incidência dos impostos cumulativos que incidem sobre o faturamento. Passando-se de cinco para seis estágios de produção, por exemplo, o preço do produto deve ser onerado em pelo menos mais 2% em decorrência do PIS, da Cofins e da CPMF. Neste contexto, o produto brasileiro, que sofre uma acirrada concorrência, tem menores chances de sucesso na competição por um espaço nos mercados doméstico e internacional;
- Um estudo preparado pela Associação Brasileira da Indústria Química e de Produtos Derivados (Abiquim) mostra que os tributos em cascata (PIS, Cofins e CPMF) subtraem pelo menos 6% da margem bruta de lucro do setor, inviabilizando a competição em muitos mercados.

Custo do capital e financiamento de longo prazo

O capital de curto prazo no Brasil é extremamente caro e os financiamentos a longo prazo são relativamente escassos, condições que representam hoje alguns dos principais obstáculos ao setor produtivo nacional. O acesso ao financiamento a custo competitivo no curto e no longo prazos é condição fundamental para o crescimento econômico.

A manutenção das taxas de juros em patamares muito superiores à inflação resulta, em última instância, da presença de um elevado déficit fiscal, que pressiona as taxas de juros com as quais o governo se financia no mercado interno (juros básicos). **A adicionalmente, o sistema bancário doméstico opera com um *spread* de intermediação muito alto comparado aos padrões internacionais, de modo que as taxas de juros para empréstimos resultam ainda muito maiores que as taxas básicas.**

A escassez de recursos para financiamentos a longo prazo, por sua vez, reflete o incipiente mercado de capitais doméstico e o relativo desinteresse dos bancos por empréstimos com prazos de maturação mais longos. A demora em consolidar a estabilização macroeconômica teve, naturalmente, implicações importantes na composição da carteira dos investidores, de modo que não se verificou a esperada migração de recursos privados para aplicações de longo prazo. A crise financeira internacional, por sua vez, reduz a possibilidade de acesso a recursos privados externos. Finalmente, o financiamento público tem sido claramente insuficiente para suprir a demanda.

O acesso ao financiamento a custo competitivo no curto e no longo prazos é condição fundamental para o crescimento econômico.

A Agenda

- **Reduzir significativamente e imediatamente as taxas básicas de juros.** Não é demais lembrar que a economia brasileira não pode suportar por muito tempo as atuais taxas de juros, sob pena de sua completa inviabilização. Quando o Banco Central dobrou os juros em novembro de 1997, a taxa de desemprego aberto dessazonalizada era de 6,1% e a dívida pública como porcentagem do PIB estava em 33,2%; quando voltou a fazê-lo em setembro último, estas taxas já estavam em 7,7% e 38,6%, respectivamente. Além disso, a variabilidade da taxa real de juros, por si só, aumenta o risco bancário e, conseqüentemente, os custos do crédito para o setor produtivo;
- **Diminuir as taxas de juros ativas.** Isso depende da redução dos juros básicos e do *spread* bancário. O *spread* bancário, ou seja, a diferença entre as taxas de captação e de empréstimo, é função de um conjunto de fatores como

Reduzir os recolhimentos compulsórios e a cunha fiscal é indispensável para reduzir as taxas de juros para o tomador final.

a produtividade dos bancos, que se reflete nos seus custos operacionais, a alíquota de recolhimento compulsório e os impostos incidentes sobre as operações financeiras e os lucros bancários, além da expectativa de inadimplência. Assim, são as seguintes as principais linhas de ação para reduzi-lo:

- **Aumentar a concorrência direta no setor bancário.** Embora tenha crescido bastante na década de 90, a produtividade dos bancos no Brasil ainda corresponde a apenas 40% da produtividade dos bancos americanos, segundo estudo do McKinsey Global Institute. A promoção da concorrência é a melhor forma de obter ganhos adicionais de produtividade. No entanto, para que não se torne predatória, é fundamental que o aumento da concorrência ocorra concomitantemente ao aperfeiçoamento da supervisão bancária;
 - **Reduzir os recolhimentos compulsórios,** de modo a estabelecê-los em nível mais competitivo. As alíquotas do compulsório no Brasil encontram-se em níveis muito superiores aos que vigoram internacionalmente;
 - **Reduzir os impostos incidentes sobre as operações financeiras,** especificamente o IOF, que desvirtuou-se de sua função regulatória, assumindo uma função mais arrecadatória, e a CPMF, que aumentou significativamente a cunha fiscal sobre os juros.
- **Ampliar e garantir condições competitivas ao financiamento de longo prazo.** A dificuldade de obter financiamento de longo prazo é um problema que o setor produtivo brasileiro enfrenta há muito tempo, comprometendo a ampliação da produção industrial do País. Para equacioná-lo, os esforços institucionais devem permear os seguintes aspectos:
- **Desenvolver mecanismos de redesconto e securitização.** A garantia de liquidez aos títulos utilizados na captação de recursos de longo prazo diminuiria os riscos e, portanto, os custos inerentes a operações desta natureza;
 - **Emitir títulos de longo prazo no mercado doméstico pelo BNDES e os demais bancos regionais.** A colocação destes títulos seria feita principalmente junto ao governo, que a utilizaria como importante forma de financiamento destas instituições. Esta medida, em com-

plemento à anterior, estimularia a criação de um ativo mercado de títulos de longo prazo.

- **Aumentar a coordenação e revisar os critérios dos bancos públicos.** A resistência dos bancos comerciais em arcar com os riscos de crédito tem-se constituído em obstáculo considerável à eficácia da política oficial de financiamento. É, portanto, fundamental que o Banco do Brasil e a Caixa Econômica atuem de forma afinada com os objetivos do BNDES e dos bancos de desenvolvimento regionais, utilizando-se de critérios mais abrangentes na concessão de crédito e valendo-se de sua capilaridade para fazer chegar às empresas os recursos financeiros destinados ao financiamento da produção e do investimento;
- **Estimular o co-financiamento de projetos entre os bancos de desenvolvimento e os bancos comerciais.** A partilha de riscos pode ser um instrumento eficaz para engajar o sistema bancário privado nos empréstimos e no financiamento de longo prazo. Particularmente, seria desejável ampliar a utilização de *project finance* e de empréstimos sindicalizados;
- **Estimular o desenvolvimento do mercado de capitais.** O mercado de capitais no Brasil é pouco desenvolvido e não vem evoluindo da forma como seria desejável. A ausência da tradição no país de investimento em títulos de longo prazo é agravada pelas deficiências estruturais do mercado. Assim, por exemplo, os custos da intermediação e dos serviços financeiros, como corretagem e taxas de administração, são relativamente altos. As oportunidades de diversificação são escassas, dado que a liquidez se concentra em poucos papéis (a privatização tem contribuído para minorar este problema com o desmembramento das grandes empresas antes da venda), e a volatilidade de preços é exagerada. Além disso, no que se refere ao mercado acionário, a legislação pertinente é considerada deficiente na proteção do acionista minoritário e na garantia de transparência, e é muito restritiva ao regulamentar a aplicação dos recursos dos investidores institucionais;
- **Avançar na Reforma da Previdência.** A migração parcial do sistema de previdência do regime de repartição para o regime de capitalização

A previdência com um regime de capitalização ajudaria a desenvolver o mercado de capitais e a captação de recursos de longo prazo no País.

aumentaria significativamente o patrimônio dos fundos de pensão e proveria recursos para aplicações de longo prazo no mercado acionário e de renda fixa, ajudando a desenvolver o mercado de capitais e a superar a dificuldade estrutural de captação de recursos de longo prazo no País.

- **Estabelecer condições diferenciadas e condizentes com a capacidade das pequenas e médias indústrias em relação ao custo de capital e ao financiamento de longo prazo.** Integrar um número crescente de pequenas e médias empresas (PMEs) industriais aos circuitos de financiamento é pré-condição para que as PMEs possam se engajar no processo de incremento da competitividade industrial. O alcance deste objetivo pressupõe a adaptação de instrumentos e a criação de ambientes institucionais favoráveis. Assim, por exemplo, a qualidade da coordenação institucional e a capacidade de montagem de arranjos cooperativos entre agentes públicos e privados constituem elementos centrais de estratégias de sucesso no caso das políticas de apoio às PMEs. Assim, as principais linhas de ação neste campo são:
 - Assegurar que, especialmente nas relações com as PMEs, as instituições de crédito oficiais, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal assumam seu papel de promotores de desenvolvimento e tenham uma atuação operacional com menos enfoque comercial;
 - Aperfeiçoar e ampliar o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade e o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas do Sebrae. Ambos têm tido resultados insatisfatórios e frustrado as expectativas dos empresários. O acesso a linhas de crédito continua a ser inviabilizado para a maioria das empresas de pequeno porte, por falta de condições de atender às exigências de garantia das instituições financeiras;
 - Criar mecanismos para que as pequenas e médias indústrias tenham acesso ao mercado de capitais.

Integrar pequenas e médias empresas aos circuitos de financiamento é pré-condição para engajá-las ao processo de incremento da competitividade industrial.

COMO AS EMPRESAS BRASILEIRAS CONSEGUEM CONVIVER COM OS JUROS ELEVADOS?

Esta pergunta, naturalmente, não tem uma resposta única, tendo em vista a natureza muito diversa das milhares de empresas existentes no país. Alguns elementos, no entanto, podem ajudar a compreender como as empresas continuam a funcionar no País, a despeito dos juros elevados.

As empresas no Brasil se endividam relativamente pouco e reduziram o nível de endividamento com o aumento da instabilidade macroeconômica e a imprevisibilidade das taxas de juros. Tomando o conjunto das 500 maiores empresas no Brasil avaliadas anualmente pela revista *Exame*, o nível de endividamento como percentagem do ativo total caiu da média anual de 55,8% entre 1974 e 1983 para 42,5% nos 10 anos seguintes. De 1994 para cá, o endividamento médio destas empresas voltou a elevar-se, passando de 40% para 48%. O que, de todo modo, fica muito aquém do praticado em outros países. Segundo levantamento da revista *Fortune*, a participação do capital de terceiros nos ativos totais das 500 maiores corporações mundiais foi de 89% em 1997.

Outra estratégia das empresas diante da alta dos juros domésticos foi recorrer ao mercado de capitais internacional, aproveitando-se das boas condições de liquidez vigentes até o ano passado. A captação direta de recursos de terceiros através da emissão de *bônus* e *notes* passou de US\$ 6,0 bilhões em 1994 para US\$ 20,4 bilhões em 1997. Além disso, várias empresas, inclusive não-exportadoras, recorreram indiretamente ao mercado externo, por exemplo, por meio de antecipações de contrato de câmbio, para obtenção de capital de giro mais barato. Também foi comum no período o recurso a importações financiadas, menos pela necessidade do produto do que como forma de levantar recursos financeiros a custos competitivos. Como resultado, a dívida externa do setor privado no período passou de US\$ 61 bilhões em 1994 para cerca de US\$ 107 bilhões em dezembro do ano passado, sendo integralmente responsável pelo aumento da dívida externa total do País.

Mas este conjunto de práticas, que permitiu a convivência com os elevados juros domésticos, atenuando seus efeitos, ficou, em geral, restrito às grandes empresas. Para as demais, a pequena disponibilidade de recursos próprios associada ao elevado risco de crédito e à impossibilidade de acesso ao mercado de capitais externo reduziram, em muito, a margem de manobra. Muitas destas empresas, de fato, simplesmente não conseguiram conviver com os juros. O número de falências decretadas saltou da média anual de 2.257, entre 1992 e 1994, para 5.208, em 1996, e 5.371, em 1997, um aumento de 138%.

Relações do trabalho

As relações do trabalho no Brasil não acompanharam as profundas mudanças sociopolíticas, econômicas, tecnológicas e de gestão empresarial das últimas décadas.

Enquanto, na maioria dos países do mundo ocidental, o Direito do Trabalho encontra sua principal regulação nas normas que emanam, principalmente, da negociação coletiva, no Brasil vive-se sob intensa intervenção do Estado, onde prevalece um labirinto de leis e normas – constitucionais e infraconstitucionais – que engessam as relações do trabalho e dificultam a geração de maiores oportunidades de emprego e comprometem a competitividade das empresas.

Não bastasse a predominância do legislado sobre o negociado, sob o agasalho do corporativismo, nos últimos anos, o ordenamento jurídico-trabalhista sofreu significativa alteração. O ápice desse processo ocorreu com a Constituição de 1988, que instituiu novos direitos e ampliou benefícios já existentes, que, estima-se, teriam aumentado em até 25% os custos do trabalho no País. O resultado dessa mudança foi uma sensível redução da contratação de mão-de-obra com carteira assinada, daí decorrendo que a participação desse tipo de trabalhador, no total da população ocupada (dados PME), reduziu-se de 54%, em 1991, para 46%, em 1997.

Algumas medidas introduzidas recentemente pelo governo, embora na direção correta, ainda enfrentam o excesso de regulação para se tornarem operacionais. É o caso do contrato por prazo determinado com redução dos encargos e do denominado banco de horas.

A questão dos custos do trabalho no Brasil foi por muito tempo tratada como irrelevante, dado que os salários diretos recebidos pelos trabalhadores revelavam-se baixos nas comparações internacionais. No entanto, a explicitação do impacto dos encargos trabalhistas sobre a folha de pagamentos permitiu que se desse ao problema sua devida dimensão. Ainda que os encargos incidam sobre os salários, e estes sejam, em princípio, flexíveis, a impossibilidade de negociar amplamente a composição e o percentual aplicáveis impede que as partes alcancem soluções que beneficiem a ambas.

Além do mais, outro defeito do modelo de regulação das relações do trabalho encontra-se na rigidez e ausência de flexibilidade; a sua aplicação é universal, sem atentar para as peculiaridades e diferenças sociais e econômicas das diversas regiões do País e, dentro destas, para os múltiplos tipos e portes de empreendimentos.

Apesar da complexidade da matéria, das suas raízes histórico-culturais e dos fortes interesses envolvidos, a adoção de um novo modelo de relações do trabalho, basea-

O modelo de relações do trabalho dificulta a geração de emprego e compromete a competitividade das empresas.

do na flexibilização de direitos, na livre negociação e na autocomposição, assume dimensão estratégica diante da enorme pressão que vêm sofrendo as empresas, especialmente as industriais, em face do irreversível processo de globalização da economia mundial e do acelerado avanço tecnológico, que lhes impõem profundas mudanças em suas estruturas produtivas, em sua gestão empresarial e, notadamente, nas relações de trabalho.

A prevalência do negociado sobre o legislado significa a manutenção da lei como fonte principal do Direito do Trabalho, permitindo a sua aplicação mais restritiva ou de forma mais extensiva, mediante negociação coletiva, respeitadas as garantias mínimas universalmente aceitas de proteção do trabalhador. Da prática de tal princípio surgirá o modelo ideal, **o de mais negociação e menos legislação.**

A reversão deste quadro pouco alentador para a evolução do emprego no Brasil depende fundamentalmente de mudanças do sistema de relações do trabalho. Não há mais espaço para mudanças tópicas ou casuísticas, elas devem ser efetivadas de forma articulada, gradual e seqüenciada, de modo a garantir, em cada etapa, uma consistência lógica de funcionamento do sistema.

A Agenda

- **Alterar a Constituição, permitindo a prevalência do negociado sobre o legislado;**
- **Adotar um modelo negocial descentralizado e flexível,** que permita ajustes rápidos em nível microeconômico;
- **Rever o poder normativo da Justiça do Trabalho,** especialmente nos conflitos de natureza econômica. Ao mesmo tempo, deverá ser estimulado o uso de mecanismos de autocomposição, tanto nos dissídios individuais como coletivos;
- **Reduzir o excesso de regulação,** de modo a redefinir um rol mínimo de direitos fundamentais, que leve em consideração as singularidades e as múltiplas diferenças das condições existentes nas diversas regiões do País, deixando que os interesses e exigências das partes diretamente interessadas se ajustem por mecanismos de livre negociação, em função de suas possibilidades e necessidades;
- **Implementar uma política de geração de novas oportunidades de trabalho para os jovens à procura do primeiro emprego,** prevendo contratos por prazo determinado e encargos reduzidos;

A adoção de um novo modelo, baseado na flexibilização de direitos, na livre negociação e na autocomposição, assume dimensão estratégica.

São necessários avanços na regulamentação dos serviços e novas mudanças institucionais que facilitem a operação e a redução de custos.

- **Estabelecer uma política de incentivo à criação de empresas e ao trabalho autônomo e cooperativo;**
- **Implementar uma política de flexibilidade do horário de trabalho e de incentivo ao trabalho sazonal e a tempo parcial.**

Infra-estrutura

A disponibilidade, qualidade e custos da oferta de serviços de infra-estrutura nas áreas de energia, transportes e telecomunicações são condições essenciais para a competitividade da indústria e para a realização de novos investimentos.

A antiga organização do setor de infra-estrutura, caracterizada por controle estatal com predominância de grandes empresas verticalizadas e mercados cativos, não foi capaz de atender à necessidade de modernização e expansão dos serviços. O novo contexto setorial amplia a presença do capital privado na produção e na prestação dos serviços, promovendo a competição nos seus diferentes segmentos. A regulação dos mercados surge como função precípua do Estado, com o fim de garantir condições à competição e defesa dos usuários desses serviços.

Não obstante o avanço observado na reforma institucional da infra-estrutura brasileira, são necessários avanços na regulamentação dos serviços privatizados ou concedidos e a promoção de novas mudanças institucionais que facilitem a operação e a redução de custos.

● Energia elétrica

O setor de energia elétrica tem atravessado uma fase crítica quanto à oferta e à qualidade dos serviços. É necessário um conjunto de medidas, em diversas frentes, para corrigir essa situação e impor maior vitalidade ao setor energético. Apesar da regulamentação, pelo Poder Executivo, do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), sua concretização ainda não se fez.

A Agenda

- **Formular a Lei Geral de Energia Elétrica que consolide e harmonize a legislação do setor**, hoje dispersa em diversos instrumentos legais. A essa Lei Geral cabe não só dispor sobre a organização e o funcionamento setoriais como ser coerente com a que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e define os Comitês de Bacias Hidrográficas, com poder de decisão sobre o uso e o destino da água;

- **Definir legislação específica para a atividade de cogeração no País.** A falta de legislação específica e de definição do preço dessa energia é obstáculo à expansão dessa atividade. Essa legislação deve abranger:
 - Obrigatoriedade de fornecimento pelas concessionárias de energia de emergência, em condições aceitáveis de preço para o industrial;
 - Qualificação, sem imposição de eficiência mínima, de cogeradores que utilizem rejeitos industriais como fonte energética primária, dado que a transformação em eletricidade de certos rejeitos da indústria é seu melhor destino;
 - Igualdade de condições entre a cogeração a partir de resíduos ou gases pobres e as pequenas centrais hidrelétricas.

- **Aperfeiçoar a eficácia da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) no exercício de suas funções de fiscalização e controle.** O principal objetivo da reforma do setor elétrico é levar à coletividade os benefícios de um novo modelo de gestão e regulamentação. Esperam-se melhores produtos e serviços, novas aplicações, estrutura tarifária competitiva e transparência gerencial. Assim, há que garantir o cumprimento, previsto nos contratos de concessão, de:
 - Melhoria de *performance* abrangendo produtividade, relações comerciais, qualidade dos produtos e dos serviços;
 - Salvaguardas de concorrência predatória e de abusos de posição dominante. Pode-se prever ondas de fusões e aquisições no setor de energia elétrica, uma vez concluído o processo de privatização, por força dos ganhos de eficiência. A par com esse processo intra-setorial, pode-se também esperar a expansão horizontal das concessionárias de energia elétrica, incorporando a prestação de outros serviços de infraestrutura. Abusos de posição dominante e concorrência predatória devem ser evitados;
 - Aportes de investimento nas empresas concessionárias privatizadas. A escolha das empresas vencedoras deve levar em conta planos de investimento, especialmente no segmento de distribuição de eletricidade, onde persistem insuficiências;
 - Repasse ao consumidor de parcela dos ganhos de produtividade das empresas privatizadas.

É necessário equacionar os problemas de oferta e qualidade dos serviços e impor maior vitalidade ao setor de energia elétrica.

A produção nacional de petróleo tem crescido, mas o setor carece ainda de competição e investimentos para a expansão e melhoria da qualidade dos serviços.

- **Acelerar a descentralização das atividades da ANEEL.** Embora prevista na sua lei de criação, a descentralização das atividades da Agência não ocorre no ritmo desejado. Dada a extensão e a diversidade regional do País, a descentralização das funções de regulamentação é condição fundamental para a evolução equilibrada do setor;
- **Avaliar de forma permanente as oportunidades de ações promocionais para a racionalização do uso industrial da energia:**
 - Difusão de informações sobre o consumo dos produtos energéticos;
 - Contratos de *performance* e tarifas especiais visando a conservação e o uso racional da energia nas indústrias.
- **Criar programas de estímulo à engenharia, à pesquisa e à indústria nacional fornecedora de equipamentos,** com vistas a preservar e expandir o acervo de conhecimento e tecnologia acumulado nessas áreas.

- **Petróleo e gás natural**

A Emenda Constitucional nº 9 e sua posterior regulamentação, através da Lei nº 9.478, flexibilizou o monopólio da Petrobras e possibilitou que a companhia fizesse parcerias. Em 1998, a empresa atingiu a marca de um milhão de barris/dia, indicando que os esforços para acompanhar a demanda crescente do País estavam em curso. O setor, entretanto, carece ainda de competição e investimentos para a expansão e melhoria da qualidade dos serviços.

Dadas as modestas reservas brasileiras de gás natural (0,1% das reservas mundiais), verifica-se a necessidade de se complementar a oferta interna com o suprimento externo – Bolívia, Argentina e Peru, além, evidentemente, de outras alternativas de importação, como a forma de gás natural liquefeito – para elevar, a médio prazo, a participação relativa desse insumo na matriz energética brasileira dos atuais 3% para, no mínimo, 10%. Excluindo-se a parcela de gás natural reinjetada e a parcela transformada (em plantas de gás natural, usinas de gaseificação, centrais elétricas autoprodutoras e outras), o consumo nacional corrente, por parte dos chamados “consumidores industriais” (combustível, fertilizantes, petroquímica, combustível doméstico, redutor siderúrgico, automotivo), equivale a 0,1% do consumo mundial. Assim sendo, a idéia de incentivar o consumo industrial do gás natural, ao longo do tempo, significa que as importações brasileiras deverão ser realizadas em função do desenvolvimento dos campos anteriormente assinalados.

Sabe-se que o gás natural é sinônimo de combustível limpo, seguro e economicamente atrativo nas turbinas de alta eficiência e utilização em ciclos combinados, mas lamentavelmente o País não tem reservas em abundância, o que explica o consumo ainda expressivo de lenha e de óleo combustível com alto teor de enxofre (conforme o Balanço Energético Nacional – BEN). Em contraste com os 3% de participação do gás natural na matriz energética brasileira, a participação relativa do gás natural na matriz energética dos principais países do mundo anda ao redor de 25%. Entretanto, em virtude da escassez relativa dos recursos hídricos nacionais, é possível antecipar a tendência ao maior consumo futuro de gás natural, ainda que em caráter complementar, na produção de energia de autogeração, sobretudo em sistemas de cogeração. Tais sistemas deverão ser incentivados, à luz da recente abertura do setor elétrico nacional, para que, cada vez mais, os mecanismos de mercado e o realismo tarifário disciplinem a produção e a venda de energia elétrica e de calor ou frio a partir do gás natural.

A Agenda

- **Implementar uma política eficaz de exploração e uso do petróleo e do gás natural.** A escassez relativa do petróleo e gás natural implica a necessidade contínua de buscar fontes externas alternativas e economicamente atrativas para o abastecimento nacional. A crise de fornecimento de energia elétrica que enfrenta a maioria dos Estados da Região Norte poderá ser também atendida por meio do gás natural. Para incentivar o consumo industrial de gás natural, urge coibir quaisquer abusos na cobrança de tarifas, por parte das distribuidoras estaduais, oferecendo-se a possibilidade de livre acesso dos consumidores industriais, notadamente os de médio e grande portes, aos produtores ou transportadores de gás natural;
- **Regulamentar o transporte de petróleo e gás natural.** Deve-se definir as condições de acesso de produtores e usuários às redes de transporte de óleo e gás, bem como às instalações da Petrobras;
- **Garantir a qualidade dos derivados.** Os produtos derivados devem sofrer adequada fiscalização, por parte da Agência Nacional de Petróleo (ANP), no que se refere essencialmente às suas especificações físico-químicas, dentro de padrões qualitativos internacionais;
- **Aumentar a importação de gás natural liquefeito.** Criação de condições para a importação do gás natural liquefeito, com o objetivo de alcançar a

Dadas as modestas reservas brasileiras de gás natural é necessário complementar a oferta interna com o suprimento externo.

Os investimentos para a reorganização do setor deverão gerar redução de custo e oportunidade para reforçar a capacidade tecnológica e produtiva da indústria brasileira de equipamentos.

meta de elevação para 10% da participação relativa do gás natural na matriz energética brasileira e de garantir o atendimento de outras regiões, a exemplo do Nordeste;

- **Criar programas de estímulo à contratação de bens e serviços à indústria e à engenharia nacionais.**

- **Telecomunicações**

O setor das telecomunicações está passando por uma profunda reformulação em que se combinam a privatização das empresas, a quebra dos monopólios anteriormente existentes e a introdução de um novo modelo de regulação, voltado, fundamentalmente, para estimular a competição e o atendimento de metas de desempenho.

O setor, especialmente na telefonia fixa, após o longo período de crescimento observado desde os anos 60, esteve estagnado a partir do início da década de 80. Houve redução de investimentos e perda de qualidade dos serviços. A área das telecomunicações ainda apresenta graves desigualdades regionais, baixa densidade telefônica e problemas de qualidade.

A expansão e a melhoria esperadas na prestação dos serviços deverão contribuir significativamente para ampliar a competitividade da economia. O volume de investimentos que acompanhará a reorganização do setor abre, por sua vez, oportunidade única para reforçar a capacidade tecnológica e produtiva da indústria brasileira de equipamentos.

A Agenda

- **Implantar uma política específica de apoio ao desenvolvimento industrial e tecnológico do setor.** Esta política, prevista na Lei Geral de Telecomunicações, estaria voltada para a preservação e expansão da competência produtiva e tecnológica do setor. Para tanto, cumpre aprovar o Fundo de Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações, desenvolver mecanismos de apoio a instituições de P&D, em particular ao CPqD, explorar as possibilidades de contratação de desenvolvimento de produtos em indústrias, utilizar e aperfeiçoar os mecanismos de apoio a P&D existentes e apoiar com financiamento e através da depreciação acelerada o desenvolvimento e a produção de equipamentos no País;
- **Tornar obrigatória a certificação de produtos.** O acordo sobre barreiras técnicas da OMC prevê a possibilidade de “países em desenvolvimento utili-

zarem normas e regulamentos para preservar tecnologia autóctone e métodos e processos de produção compatíveis com suas necessidades de desenvolvimento”. Assim, a Anatel deve tornar obrigatória a certificação de produtos, dando continuidade à prática da Telebrás, que adotou uma sistemática de atestados de qualificação técnica para equipamentos bastante efetiva;

- **Promover a formação adequada de recursos humanos.** É necessário garantir o suprimento adequado de recursos humanos na área de telecomunicações tanto para as empresas do setor como para as empresas usuárias desses serviços;
- **Definir a regulamentação para as telecomunicações de grande capacidade.** É preciso garantir a compatibilização dos sistemas através da fixação de normas e de padrões internacionais. Essas vias precursoras das superrodovias da informação poderão assegurar a cobertura nacional da rede de telecomunicações.

● Transportes e portos

A baixa eficiência dos serviços prestados pela matriz de transporte de cargas brasileiras é uma questão sobre a qual existe amplo consenso. Os custos de transporte no país são bastante superiores à média praticada no mercado internacional, comprometendo o esforço de adequação do setor produtivo aos padrões de competição e qualidade internacionais.

A despeito dos importantes avanços realizados nos últimos anos, na direção de um sistema de transporte mais eficiente, onde se destaca a transferência à iniciativa privada da exploração de ferrovias, terminais portuários e rodovias, persiste no País uma série de restrições à livre circulação dos serviços de transporte, e a consequência imediata destas restrições são os elevados níveis de fretes praticados.

Particularmente no campo da desregulamentação da atividade de transporte existe um imenso trabalho a ser desenvolvido. O Brasil ainda guarda concepções regulatórias no setor ancoradas no modelo de desenvolvimento protecionista dominante entre os anos 60 e 70, inibindo a competição entre empresas operadoras nacionais e estrangeiras.

A Agenda

- **Flexibilizar a reserva de mercado aos armadores nacionais no transporte marítimo de cabotagem de cargas.** Alterar o artigo nº 7 da Lei nº 9.432/



Persiste uma série de restrições e ineficiências nos serviços de transporte e a consequência são os elevados níveis de fretes praticados.

No campo da desregulamentação existe um imenso trabalho a ser desenvolvido.

97, permitindo pelo menos uma parada de cabotagem para as empresas estrangeiras de navegação em portos das regiões Norte e Nordeste do País, para reduzir os custos de transporte e aumentar a oferta dos serviços marítimos na costa brasileira;

- **Eliminar a reserva de carga aos armadores nacionais no transporte marítimo Brasil-Argentina.** Este assunto vem sendo discutido desde 1992 nos Subgrupos de Trabalho do Mercosul. Já foram realizadas 28 reuniões quadripartites sobre a matéria; 16 (dezesseis) no âmbito do SGT6 e 12 (doze) no SGT5, sem a obtenção de um consenso para a liberação do mercado. Essa reserva de carga prejudica a indústria e a agricultura dos dois países há mais de 25 anos e tem favorecido o estabelecimento de “empresas de navegação de papel”, que vivem da prática da venda de bandeira, quando não existe embarcação brasileira ou argentina em posição para efetuar o transporte. No Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA) e na União Européia não existem restrições desta natureza.

A solução mais simples e com menores custos burocráticos seria a denúncia do Acordo Marítimo Bilateral Brasil-Argentina. O país não possui nenhum acordo marítimo com vários países importantes em nosso comércio exterior (ex.: Japão, Inglaterra, Holanda, Coreia, Suécia, Itália, Espanha) e não existe problema algum no transporte marítimo com estes países;

- **Iniciar o processo de privatização das administrações portuárias.** Em uma ação conjunta com os usuários dos serviços portuários, o governo deve iniciar, em cada porto organizado, o processo de privatização das administrações portuárias;
- **Eliminar a discriminação ao capital estrangeiro no transporte rodoviário contida na Lei n.º 6.813/80.** Apesar de as reformas da ordem econômica aprovadas em 1995 terem excluído do texto constitucional a discriminação ao capital estrangeiro, persistem regulamentações infraconstitucionais que inibem a presença do capital estrangeiro na atividade. No caso do transporte rodoviário, mesmo diante da possibilidade da empresa estrangeira entrar na Justiça alegando a reforma constitucional de 1995 e ganhar o direito de operar no Brasil, na prática a Lei n.º 6.813/80 é suficiente para inibir a presença do capital externo no transporte, pois empresas estrangeiras não costumam entrar na Justiça para operar no país, deslocando seus investimentos para países onde não existem tais discriminações;

- **Diminuir as restrições à livre circulação dos serviços de transporte rodoviário entre o Brasil e seus países fronteiriços da América do Sul.** Aumentar o grau de liberalização nos acordos internacionais de transporte rodoviário, permitindo às empresas operadoras regionais transportar cargas para terceiros países (3ª bandeira) e eliminar a discriminação ao capital estrangeiro contida no Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre – ATIT;
- **Eliminar a bitributação do ICMS no transporte multimodal.** Como determina o artigo nº 31 da Lei n.º 9.611/98, a União, os Estados e o Distrito Federal devem celebrar convênio para adequar a cobrança dos tributos aos procedimentos do transporte multimodal de cargas;
- **Extinguir o Adicional de Tarifa Aeroportuária,** que incide a uma alíquota de 50% sobre todas as tarifas cobradas nos aeroportos brasileiros, na movimentação de cargas e de passageiros (Lei nº 7.920/89). Apoiar o Projeto de Lei nº 2.798/97, que elimina progressivamente o Adicional;
- **Estimular o desenvolvimento do transporte hidroviário.** Atualmente, pouco mais da metade dos 42.000 quilômetros do sistema hidroviário nacional, capaz de ser utilizado para o transporte de cargas, está sendo aproveitado para a navegação comercial e, mesmo assim, vários trechos fluviais, hoje em operação, encontram-se em condições precárias para a navegação nos períodos de estiagem dos rios.

Apesar da elevada competitividade do transporte fluvial em relação aos demais, o sistema nacional de hidrovias interiores responde por pouco mais de 1% do total das cargas movimentadas no País. Apoiar os Projetos de Decreto Legislativo nºs 23 e 24/98, que autorizam o aproveitamento dos recursos hídricos de trechos dos rios das Mortes, Araguaia, Tocantins, Jurema, Teles Pires e Tapajós, exclusivamente para fins de transporte fluvial;

- **Criar a Agência Nacional de Transportes.** O Poder Executivo deve encaminhar ao Congresso Nacional, dentro da maior brevidade possível, o Projeto de Lei criando a Agência Nacional de Transportes. Vários importantes componentes da matriz de transporte do país já foram transferidos à iniciativa privada (ex.: ferrovias, terminais portuários, trechos rodoviários), e ainda não existe a figura jurídica de uma agência reguladora, autônoma e independente para fiscalizar com eficiência e agilidade a obediência

aos contratos de concessão e a atuação dos novos concessionários dos serviços de transporte.

Educação

O sucesso das empresas, em um ambiente marcado pela crescente competição e por fortes mudanças tecnológicas, está cada vez mais associado a sua capacidade de implantar modelos de gestão baseados na mobilização das capacidades humanas dos seus colaboradores, obtendo permanente flexibilidade e inovação como condição de competitividade. Nesse cenário, a educação básica assume um papel estratégico para o desenvolvimento das empresas e de uma economia competitiva.

Comparado aos países mais ricos em termos *per capita* da América Latina, o Brasil acumula uma defasagem de cerca de dois anos de estudos, o que interfere diretamente na produtividade e competitividade dos setores produtivos. Muito embora tenha conseguido na última década significativos avanços na eliminação do analfabetismo (1,08% de decréscimo ao ano), estima-se que, ainda, aproximadamente 14,7% da população de 15 anos ou mais seja analfabeta, o que corresponde a 15,5 milhões de pessoas. Esse quadro se mantém, na medida em que o sistema regular de ensino continua a produzir, em razão da repetência e evasão, novos contingentes de analfabetos funcionais e subescolarizados.

As políticas de universalização do atendimento no ensino fundamental produziram resultados muito significativos nesta década. De 1991 a 1998, segundo o MEC-INEP, a taxa de escolarização líquida da população de 7 a 14 anos saltou de 86% para 95%. Estes dados indicam que o problema no ensino fundamental reside mais na qualidade do ensino oferecido, para permitir a permanência e o sucesso do aluno na escola, do que na oferta de vagas. Alguns avanços com vistas à qualidade podem ser apontados, destacando-se a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), que permitiu aos estados e municípios aplicarem uma política de elevação progressiva dos níveis de remuneração dos professores, aliada a outros mecanismos indutores de qualidade.

Integrante da educação básica, o ensino médio é considerado instrumento para solidificação de competências e habilidades essenciais à condição de cidadania e inserção produtiva. É neste nível de ensino que se registra o principal fenômeno educacional da década de 90, com evolução de matrícula de 3,5 milhões para aproximadamente 6,9 milhões. Apesar do fator positivo do aumento de matrículas, o ensino mé-

A educação básica assume um papel estratégico para o desenvolvimento das empresas e de uma economia competitiva.

dio encerra sérios problemas traduzidos no aumento da taxa de repetência e no declínio da taxa de promoção. O SESI, órgão integrante do sistema CNI, colocou como prioridade de sua atuação a elevação da escolaridade do trabalhador ao nível do ensino fundamental. Nesse sentido, tem como meta atingir 1 milhão de trabalhadores até o ano 2000.

O ensino superior deverá registrar este ano 2,1 milhões de matrículas, projetando-se para a próxima década um cenário bastante otimista no que se refere ao aumento de matrícula. Isso decorre da regularização de fluxos no ensino fundamental e médio e da procura de vagas pelas pessoas já incorporadas ao mercado de trabalho. Esse cenário deverá proporcionar ao Brasil condições mais competitivas no que diz respeito ao acesso ao ensino superior, que atualmente corresponde a 13% da população de 20 a 24 anos, em relação a 39% na Argentina, 27% no Chile e 23% na Bolívia.

O conceito de formação para o trabalho sofreu profundas modificações nos últimos anos. Hoje, a formação de competências e habilidades requeridas pelo mundo do trabalho exige níveis cada vez mais altos de escolarização e formação básica, compreendendo-se nesta o ensino fundamental e o médio. Este conceito certamente não inibe o desenvolvimento de cursos de curta duração, com vistas à formação de habilidades específicas, desde que associados a componentes de habilidades básicas. É necessário expandir a oferta de programas de formação continuada da força de trabalho, incorporando, cada vez mais, as empresas a este esforço.

A Agenda

- **Melhorar a qualidade do ensino fundamental.** Este deve ser o foco principal da estratégia educacional do governo. Para viabilizar essa estratégia, o governo deve: valorizar o professor, por meio da melhoria de sua formação, capacitação contínua e da adequada remuneração; e implantar a gestão da qualidade nas escolas, fortalecendo os sistemas de avaliação e estimulando a participação da comunidade;
- **Aumentar a oferta de ensino fundamental para a população jovem e adulta que não teve acesso a esse ensino na idade própria;**
- **Expandir a oferta de ensino médio em articulação com a educação tecnológica e a formação profissional;**
- **Aperfeiçoar a educação profissional na perspectiva de formação continuada;**

Melhorar a qualidade do ensino fundamental. Este deve ser o foco principal da estratégia educacional do governo.

- **Ampliar substancialmente a contribuição da universidade para o desenvolvimento da competitividade industrial**, tanto através dos programas de formação e aperfeiçoamento quanto das pesquisas tecnológicas e projetos cooperativos.

Meio ambiente

A indústria brasileira vem crescentemente adotando práticas que conciliam a atividade produtiva com o respeito ao meio ambiente. A principal estratégia, que já vem sendo implementada por um grupo crescente de empresas e que precisa ser amplamente estendida para toda a indústria, é a busca da ecoeficiência.

A ecoeficiência é um conceito abrangente que pode ser sintetizado pela expressão “produzir mais com menos insumos, menores custos e menos poluição”, resultando em benefícios mútuos à empresa e ao meio ambiente. Para a empresa a ecoeficiência se traduz na redução dos desperdícios; na diminuição de custos pelo uso racional de energia, matérias-primas e outros insumos; no aprimoramento dos processos produtivos pelo emprego de tecnologias mais limpas, com correspondente redução dos gastos com tratamento de efluentes e outras fontes de poluição. O meio ambiente é beneficiado pelo menor uso de recursos naturais e pela diminuição dos impactos causados pelos elementos poluidores.

No entanto, são necessários aperfeiçoamentos nas políticas ambientais e na ação regulatória do Governo, em seus diferentes níveis, que propiciem um ambiente favorável e indutor da maior utilização da ecoeficiência, contribuindo para o desenvolvimento sustentável.

A Agenda

- **Aprimorar a legislação ambiental.** Esforços devem ser realizados no sentido da consolidação da legislação ambiental brasileira, de forma adequada e compatível com o conceito da ecoeficiência. As competências dos diversos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) devem ser claramente definidas de forma a atenuar os conflitos de interesses e reduzir os custos industriais decorrentes, bem como estabelecer, em todos os órgãos colegiados do mesmo, paridade governo-sociedade civil com a prevalência das representações do setor produtivo, respeitada a participação das ONG's ambientalistas;

- **Dar prioridade aos instrumentos voluntários.** Evitar que instrumentos voluntários de gestão ambiental, tais como sistema de gerenciamento ambiental, auditoria, rotulagem e certificação, venham a se transformar em obrigatórios, distorcendo a própria filosofia dos mesmos, a livre competição e reduzindo a competitividade dos produtos brasileiros;
- **Utilizar instrumentos econômicos que estimulem as práticas ambientais voltadas para a ecoeficiência.** Muitos países têm se utilizado do tratamento diferenciado nos financiamentos, na tributação e em outras modalidades de instrumentos em situações justificáveis, ou seja, a conciliação do interesse ambiental e social com o econômico. Exemplos das possibilidades de utilização destes instrumentos: reposição florestal de longo ciclo de maturação; reciclagem, recuperação e reutilização de materiais; remediação de áreas intensamente afetadas; desenvolvimento e utilização de tecnologias de produção mais limpas, etc;
- **Promover a educação ambiental.** A educação ambiental como processo no qual os indivíduos, as organizações e a sociedade tomam consciência do seu meio ambiente e adquirem conhecimentos, valores, habilidades, experiências e determinação que os tornam aptos a agir, alterar padrões de consumo e solucionar problemas ambientais, presentes e futuros, deve ser preocupação permanente do Estado. Um amplo Programa Nacional de Educação Ambiental é condição imprescindível para atingir os objetivos de desenvolvimento sustentável e de ecoeficiência.
- **Promover o desenvolvimento e a disseminação de tecnologias de produção mais limpas com o apoio dos diversos programas destinados à capacitação tecnológica da indústria.** Destacam-se, entre estes programas: o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT), Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI), bolsas do CNPq/RHAE e da CAPES, e outros instrumentos que facilitem o acesso por parte das empresas, centros tecnológicos e universidades. A utilização de tecnologias mais limpas é umas das condições fundamentais para a obtenção da ecoeficiência;
- **Adequar a infra-estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente.** É necessário recuperar a capacidade de muitos órgãos do Sisnama em executar sua missão de orientação e apoio à sociedade e às empresas, além do

É preciso evitar que os instrumentos voluntários se transformem em obrigatórios.

papel meramente fiscalizador e punitivo. Neste sentido são necessárias iniciativas de capacitação de recursos humanos, aperfeiçoamento da gestão e de complementação de infra-estrutura física e de equipamentos.

2.2. O ambiente institucional

A geração de condições capazes de favorecer o crescimento da economia brasileira no longo prazo depende da estabilidade, das reformas econômicas e de um ambiente institucional capaz de garantir o respeito aos contratos e ao direito de propriedade e de um sistema de decisões políticas eficaz, que garanta a adequada modernização do País e o funcionamento pleno da economia de mercado.

A reforma do sistema político

O sistema político brasileiro apresenta distorções que demandam a discussão da organização política do País, da representação dos partidos políticos, do sistema eleitoral e dos direitos e deveres dos filiados a partidos políticos.

Durante toda a história da República o sistema político brasileiro sofreu inúmeras modificações. Mesmo que em determinados momentos não tenham servido ao aumento da representação política, sempre seguiram no sentido de maior clareza quanto aos procedimentos político-partidários. Hoje, após as conquistas de ampliação da participação política – da mulher, do analfabeto, do jovem maior de 16 anos –, as demandas de reforma redirecionam-se para o *processo* político brasileiro.

Sendo a democracia a opção de regime político, nada mais legítimo do que o envolvimento de toda a sociedade nas discussões de formulação de normas que irão reger seus processos.

Nas eleições de 1994, 23 partidos políticos encontravam-se aptos a lançar candidatos a todos os cargos. Apesar deste elevado número, apenas onze partidos conseguiram efetivamente alcançar mais de cinco cadeiras na Câmara dos Deputados. Cinco partidos não elegeram nenhum representante. Este diferencial entre número de partidos formais e partidos que realmente representam segmentos da população na Câmara dos Deputados demonstra que o grande número de partidos não significa, necessariamente, uma representação de maior abrangência.

Ainda assim, representantes de 18 partidos diferentes assumiram mandatos na Câmara dos Deputados em 1994. Este elevado número de partidos impede a constru-

O crescimento depende de um ambiente institucional que garanta o respeito aos contratos e aos direitos de propriedade e de um sistema de decisões políticas eficaz.

ção de um bloco de decisão estável. O processo de reforma constitucional ilustra esta problemática. Afinal, por que em determinadas votações as reformas eram aprovadas com maioria suficiente e em seguida o Congresso não conseguia votar nem mesmo a mais simples emenda? A atual dinâmica sócio-econômica exige um parlamento capaz de atender às demandas de alterações legislativas de forma ágil e eficaz. Não se trata de subestimar a importância do debate sobre questões cruciais para o País, mas sim de valorizar a instância máxima de representação popular, atribuindo-lhe capacidade operativa de exercer seu poder.

Identificam-se também outros problemas de ordem político-partidária durante o exercício do mandato. Na legislatura que se encerra em fevereiro de 1999, ocorreram 230 trocas de legenda na Câmara dos Deputados. Quarenta e nove parlamentares trocaram de partido mais de duas vezes, isto é, já passaram por três partidos nesta legislatura. A inexistência de normas que dificultem esta mudança indiscriminada de legenda resulta na instabilidade do sistema partidário.

Portanto, é fundamental a adoção de regras que efetivamente possibilitem a representação política. Isto demanda uma ampla discussão sobre o sistema representativo como um todo.

A Agenda

- **Reformar o sistema eleitoral.** As eleições para o Parlamento brasileiro realizam-se sob o sistema *proporcional de listas abertas*. A discussão sobre alternativas para o sistema é urgente e deve considerar suas inúmeras variações: *distrital majoritário*, *distrital misto*, bem como a adoção de listas *abertas* ou *fechadas*;
- **Limitar a imunidade parlamentar.** É imprescindível a adesão de limites aos benefícios da imunidade, de maneira a garantir o pleno exercício da atividade parlamentar sem impedir a apreciação de crimes comuns pelo Judiciário;
- **Promover a fidelidade partidária.** Restrições ou sanções devem ser adotadas para coibir a troca indiscriminada de partidos.

A reforma do sistema político, acrescida de uma melhoria na agilidade no processo legislativo, possibilitará que o Parlamento continue a exercer seu fundamental papel na modernização do Estado.

Um Poder Judiciário independente, ágil e eficiente é indispensável à criação de um ambiente econômico favorável ao crescimento.

A reforma do Judiciário

A condução das transações econômicas depende fundamentalmente do sentimento de segurança que o investidor apreende quanto à proteção dos seus direitos e, sobretudo, da força executiva de seus contratos nos mercados de atuação.

O valor econômico do negócio apóia-se nas informações acerca da qualidade dos produtos ou dos serviços a ela afetos, mas na sua composição insere-se a parcela relativa ao grau de segurança que o empresário possui sobre o fiel cumprimento das obrigações assumidas pela outra parte. Quanto maior o risco menor o estímulo.

O aperfeiçoamento da atuação do Estado na solução de conflitos de interesses, através de um Poder Judiciário independente e eficiente, que deve agir tão logo provocado para obstar ou reparar qualquer desrespeito aos direitos e garantias alinhados no ordenamento jurídico, é indispensável à criação de um ambiente econômico favorável ao crescimento.

No Brasil, a atuação do Poder Judiciário precisa acompanhar a velocidade e as demandas de transformação da economia e da sociedade. Há um quadro de morosidade e ineficiência que, a par de negar efetividade ao mandamento constitucional do direito à jurisdição como garantia fundamental da cidadania, constitui verdadeiro entrave ao processo econômico.

A complexidade das relações jurídicas contratuais, a internacionalização das relações comerciais e o advento de novos tipos de contratos trazem para o cenário jurídico multiplicidade de relações modernas e lides, antes não normatizadas, que exigem rápidas soluções, pois não há justiça com prestação tardia de jurisdição.

É portanto inegável a importância da inclusão da reforma do Judiciário na agenda de reformas do País. Parte dos problemas do Judiciário está fora da sua atuação e se origina na elaboração das leis. A tentativa da obtenção da correta interpretação da pleora de leis (aí incluídas as Medidas Provisórias) que se sucedem em pouco espaço de tempo sobre o mesmo tema e com conteúdo de difícil interpretação acarreta perda de tempo precioso aos juízes. As leis precisam ser, pois, claras, concisas e duradouras. A constante variação gera incertezas e torna árdua a busca da estabilidade das relações jurídicas, políticas e sociais, bem como do valor fundamental de justiça que se espera viger dentro de um Estado democrático de direito.

A Agenda

- **Estimular a composição alternativa de conflitos.** A demora dos processos judiciais se acentua por não ter o país a tradição da composição alternativa de conflitos, como são exemplos a arbitragem e a mediação. Há que se estimular a cultura do diálogo, da negociação, da conciliação direta entre as partes (notadamente na órbita do Direito do Trabalho), remetendo-se à Justiça somente as controvérsias que realmente não possam receber outro tratamento;
- **Estudar alternativas de súmula vinculante.** A situação calamitosa não apenas do Supremo Tribunal Federal, mas dos outros tribunais superiores, com acúmulo de demandas que dizem respeito a idênticos temas jurídicos gerando sobrecarga fora do comum e desnecessária, estimula o aprofundamento dos estudos para a adoção da súmula vinculante com condicionamentos que impeçam o congelamento da dinâmica dos direitos ou a perda da independência dos membros do Poder Judiciário;
- **Atualizar os Códigos.** Especialmente aqueles de natureza processual, extirpando-se deles os formalismos anacrônicos e, sem perda das garantias da ampla defesa, adotando-se formas mais modernas, que considerem as inovações da tecnologia da informação como meio para aumentar a eficiência das sessões de julgamento das Cortes.
- **Estudar alternativas de controle externo.** A apreensão e o anseio da sociedade pela eficiência do Poder Judiciário fazem surgir também o projeto de um controle externo. Os que defendem essa tese esbarram nas atribuições e composição do conselho que exerceria essa função de modo que ele não inibisse a independência e imparcialidade dos juízes. Contudo, um certo corporativismo dos membros do Judiciário revela que a idéia do estudo de alternativas de um controle externo mais rígido não pode ser abandonada;
- **Especializar os magistrados.** O alargamento do espectro de atuação do Judiciário resultante do advento da Constituição/88, dos diversos diplomas legais sobre questões estruturais, da liberação comercial, da reforma do Estado, incluindo as privatizações, entre outros, clama pelo constante aperfeiçoamento e especialização dos magistrados, que contribuem tanto para celeridade como para o maior acerto das decisões.

Embora não existam fórmulas mágicas para solucionar o colapso da Justiça, urge repensar o sistema jurídico como um todo, amoldando os seus mecanismos às necessidades do desenvolvimento, favorecendo o incremento das relações comerciais, dos investimentos, afastando o fantasma da análise dos riscos de um negócio em função do papel a ser desempenhado pelo Poder Judiciário em caso de ele ser chamado a intervir.

O importante é estabelecer ações no sentido de formar o convencimento do investidor na sua avaliação econômica, assegurando-o de que a efetividade da norma jurídica no mundo dos fatos se concretizará pela potencialidade do Estado de sobrepor-se a eventuais resistências de cumprimento espontâneo, seja em virtude da determinação política de dotar os seus agentes de meios de coerção e de fiscalização constante e bem aparelhada, seja em razão da ação eficiente e restauradora do Poder Judiciário.

3. POLÍTICA INDUSTRIAL, DE COMÉRCIO EXTERIOR E TECNOLÓGICA

A agenda da política industrial, de comércio exterior e tecnológica parte da hipótese de que as políticas macroeconômicas e horizontais não são suficientes para estruturar todos os elementos necessários a uma agenda de desenvolvimento industrial.

A política industrial, de comércio exterior e tecnológica implica escolhas e mobilização de recursos, inclusive através de uma articulação mais intensa entre os setores público e privado.

As políticas apresentadas mantêm consistência com as restrições macroeconômicas e com o objetivo central de se criar uma estrutura industrial eficiente e sustentável. É este princípio orientador que justifica a ênfase na competitividade, nas exportações e na capacitação tecnológica.

3.1. Os condicionantes das políticas

O esforço de aumento da competitividade será empreendido em condições desfavoráveis e sujeitas a restrições no uso dos instrumentos. Este dado impõe, para a política industrial, de comércio exterior e tecnológica, a necessidade de uma clara definição de objetivos e prioridades. Exige, ainda, a obtenção de substanciais ganhos de eficiência na mobilização e articulação dos instrumentos e das instituições de política.

O ambiente em que se formulará a política industrial, de comércio exterior e tecnológica, nos próximos anos, será marcado por cinco componentes centrais:

- **A herança da política industrial e de comércio exterior**, cujas principais características são as dificuldades de operacionalização, a falta de consistência entre as políticas adotadas e o baixo grau de coordenação da atuação do Governo federal e dos estaduais. Até o momento, as medidas de apoio às exportações não foram capazes de induzir uma recuperação perceptível do desempenho exportador da indústria brasileira;
- **A existência de uma estrutura industrial heterogênea**, refletida tanto nas diferenças entre o porte das empresas quanto na distribuição espacial da atividade econômica. Isto se reflete em formas diferenciadas de acesso ao treinamento, padrões de qualidade e produtividade e desempenho exportador;

As políticas macroeconômicas e horizontais não são suficientes para estruturar todos os elementos necessários a uma agenda de desenvolvimento industrial.

O aumento da competitividade dependerá da elevação da produtividade, da criação de condições isonômicas de competição e da ampliação da capacidade produtiva de bens comercializáveis.

- **A correção de desequilíbrios macroeconômicos**, que levará o Governo a manter prioritário o ajuste fiscal, impondo aos Governos federal e estaduais uma forte restrição ao uso de mecanismos de apoio à indústria;
- **Uma situação internacional desfavorável**, limitando as possibilidades de crescimento das exportações e reduzindo os fluxos de financiamento externo. De fato, a evolução da situação internacional, a partir do segundo semestre de 1997, gera significativa deterioração das expectativas de crescimento das exportações, mesmo em um contexto de desvalorização do dólar frente às demais moedas fortes. Ao mesmo tempo, a “onda” de desvalorizações competitivas que marcou a crise asiática deixa prever uma maior pressão competitiva das importações sobre a produção doméstica, no curto prazo;
- **Os compromissos externos do Brasil na OMC e no Mercosul**, condicionando o conteúdo e a gestão de políticas ativas, especialmente na área de importações.

3.2. Os desafios e a agenda da política industrial e de comércio exterior

O aumento da competitividade dos produtos brasileiros dependerá, fundamentalmente, da elevação da produtividade, da criação de condições isonômicas de competição – em especial, pela redução do Custo Brasil – e da ampliação da capacidade produtiva de bens exportáveis e importáveis que o Brasil possa desenvolver. Integrar um número crescente de pequenas e médias empresas (PMEs) a este processo de incremento da competitividade industrial é uma tarefa prioritária, que requer tratamento diferenciado e adaptação dos instrumentos de apoio existentes, de forma a viabilizar um amplo acesso das PMEs aos mecanismos de fomento do investimento e das exportações. Esta agenda passa, ainda, pela melhor distribuição espacial da atividade econômica no País, impulsionada por investimentos de infra-estrutura e logística. Igualmente importante é o aproveitamento de oportunidades de ampliação da base produtiva com destaque a investimentos associados à produção de equipamentos e serviços para as empresas fornecedoras de infra-estrutura e às novas fronteiras tecnológicas.

A contribuição dos instrumentos específicos de política comercial ao esforço de aumento da competitividade internacional dos produtos brasileiros enfrentará li-

mites. Neste campo de política e, em particular, na área de mecanismos de apoio direto às exportações, os compromissos firmados na Rodada Uruguai definem restrições, com impactos sobre a concessão de subsídios e de incentivos setoriais às vendas externas.

As regras da OMC fornecem, no entanto, “sinal verde” para políticas de apoio nos seguintes casos:

- (a) atividades de pesquisa;
- (b) adaptação de equipamentos a requisitos ambientais;
- (c) desenvolvimento regional.

Há importantes desafios a enfrentar na área de política comercial *stricto sensu*, vinculados principalmente à necessidade (i) de operacionalização eficiente dos instrumentos criados, (ii) de uma gestão estável e transparente de mecanismos que podem influenciar decisões de investimentos e (iii) do aperfeiçoamento institucional da área.

Os principais desafios de política industrial e de comércio exterior são os seguintes:

- Conceder à política industrial um claro viés pró-exportador;
- Promover a completa desoneração tributária das exportações e uma radical facilitação de procedimentos operacionais e administrativos na área exportadora;
- Superar as dificuldades de operacionalização dos instrumentos de apoio às exportações;
- Desenvolver estratégias de apoio às exportações de acordo com o porte e a experiência da empresa exportadora;
- Conferir à gestão dos instrumentos tarifários e não tarifários aplicáveis às importações condições de estabilidade e previsibilidade e reduzir as distorções e discriminações intersetoriais decorrentes da estrutura tarifária da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul;
- Superar os problemas de coordenação das ações do setor público na área do comércio exterior;
- Maximizar o potencial de benefícios, para os setores exportadores brasileiros, associados às negociações comerciais do País, em foros bilaterais, regionais e multilaterais.

Integrar um número crescente de PMEs ao processo de incremento da competitividade requererá tratamento diferenciado e adaptação dos instrumentos de apoio existentes.

A seguir detalham-se estes desafios, bem como a agenda deles decorrente.

Desafio

Conferir à política industrial um “viés pró-exportador”.

A Agenda

- **Ampliar o coeficiente de exportações.** Dar prioridade, na utilização dos instrumentos de política industrial, especialmente no financiamento, aos investimentos que impliquem elevação dos coeficientes de exportação das empresas;
- **Aumentar a oferta exportável.** Fazer do aumento da oferta exportável o núcleo central dos esforços de coordenação das iniciativas de política industrial nacional e subnacionais.

A prioridade atribuída ao crescimento das exportações deve-se traduzir na alocação dos financiamentos públicos e no uso dos mecanismos de garantia já criados, mas também em esforços para desenvolver novas ofertas exportadoras, especialmente nas regiões de menor nível de desenvolvimento e entre as empresas de médio e de pequeno porte. O recurso ativo à proteção comercial está condicionado aos compromissos assumidos externamente pelo Brasil e aos objetivos de atrair investimentos e de reduzir o viés antiexportador remanescente na economia brasileira.

São medidas que concretizam esta prioridade:

- A alocação crescente de recursos, no orçamento do BNDES e dos demais bancos federais, a projetos exportadores e às operações de exportação, sem restrição da participação destes financiamentos no valor total dos projetos e/ou operações;
- O estabelecimento, para estes projetos e operações, de critérios diferenciados e mais flexíveis de avaliação de risco pelos agentes financeiros federais, de forma a superar uma restrição importante ao acesso das empresas às fontes de financiamento;
- Também para estes projetos e/ou operações, elevação da taxa de cobertura prevista pelo Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC), atingindo 100%, no caso de empresas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 90% no caso das demais regiões do País;

A prioridade atribuída ao crescimento das exportações deve-se traduzir em esforços para desenvolver novas ofertas exportadoras.

- Viabilização de mecanismos de garantia de créditos a projetos ou operações de exportação via securitização de recebíveis das vendas externas; e
- A concessão de tratamento preferencial aos projetos e operações de exportação das pequenas e médias empresas, em termos de uso de recursos, de critérios usados para avaliar o risco de crédito, etc.

Desafio

Promover a completa desoneração tributária das exportações e uma radical facilitação de procedimentos operacionais e administrativos na área exportadora.

A Agenda

- **Desonerar tributariamente as exportações.** Completar os esforços de desoneração tributária das exportações, comprometida pelo recente aumento do PIS, da Cofins e da CPMF. A incidência destes impostos sobre as atividades exportadoras diretas e indiretas deve ser totalmente eliminada, da mesma forma que devem ser plenamente viabilizados mecanismos como o *drawback* verde e amarelo e a utilização de créditos gerados ao longo da cadeia produtiva, em particular no âmbito do ICMS;
- **Avançar na facilitação de negócios.** Introduzir mecanismos de facilitação de negócios que reduzam os custos financeiros e administrativos próprios das operações de exportação. Estes custos não são desprezíveis e atuam no sentido de desestimular a entrada de novas empresas na atividade ou um maior comprometimento das empresas exportadoras com as vendas externas.

Tais custos podem ser especialmente onerosos para os setores que comercializam pequenos lotes de produtos: neste caso, taxas de diversos tipos e a burocracia própria da operação exportadora tendem a reduzir drasticamente a rentabilidade da venda externa. Mesmo mecanismos de desoneração das exportações, como o *drawback*, têm custos administrativos elevados para as empresas. Preocupações com os custos da burocracia, dos procedimentos operacionais, da documentação e com a falta de agilidade dos trâmites aduaneiros indicam que o objetivo de facilitação radical dos negócios de exportação deveria emergir como uma das principais diretrizes de ação do Governo na área de exportações.

A incidência de impostos em cascata sobre as atividades exportadoras diretas e indiretas deve ser totalmente eliminada.

Desafio

Superar as dificuldades de operacionalização dos instrumentos de apoio às exportações.

A Agenda

- **Aperfeiçoar os instrumentos de apoio às exportações.** É necessário adaptar os instrumentos existentes e os que venham a ser criados para apoiar as exportações aos objetivos de política que se propõem atingir e às características e dificuldades específicas dos diferentes tipos de empresas-alvos dos instrumentos.

Vários instrumentos de apoio criados nos últimos anos, na área de financiamento e garantias especialmente, sofrem um déficit de operacionalização, decorrente de um ou mais dos seguintes fatores:

- **Inadequação dos canais de distribuição dos produtos financeiros** criados em relação ao objetivo declarado de aumentar o universo de empresas exportadoras e de trazer as PMEs para as exportações. Este objetivo embute um risco de crédito que os agentes financeiros do sistema BNDES não parecem dispostos a correr, mesmo na presença de esquemas de partilha de risco (como o FGPC). Com isto, o principal benefício oferecido pela rede de agentes financeiros ao BNDES – qual seja, a capilaridade do sistema – não se concretiza, para fins de política de exportação;
- **Dificuldades de adaptação das normas cambiais e de exportação**, tornando demorados os prazos de implementação das medidas anunciadas e gerando, entre os exportadores, incertezas em relação à vigência e abrangência destas medidas: é o caso do seguro de crédito e do FGPC, mas também do PROEX-pré-embarque e das medidas de simplificação dos procedimentos para pequenos volumes de exportação, entre outras medidas;
- **Problemas de coordenação entre instituições do Governo**, reduzindo o potencial de “alavancagem” de novas medidas de incentivo e gerando uma dispersão de esforços incompatível com a prioridade explicitamente atribuída à política de exportação. Este problema aparece nitidamente na área de financiamento público, onde a

Vários instrumentos de apoio criados nos últimos anos, na área de financiamento e garantias, especialmente, sofrem um déficit de operacionalização.

complementaridade entre o BNDES e demais bancos públicos nacionais e regionais é insuficientemente explorada, mas também emerge no campo da promoção comercial (MRE, MICT e APEX).

Na realidade, este conjunto de dificuldades compromete essencialmente o objetivo de ampliar o número de empresas exportadoras e de tornar regulares exportadores ocasionais.

Desafio

Desenvolver estratégias de apoio às exportações de acordo com o porte e a experiência da empresa exportadora.

A Agenda

- **Elevar a exportação das grandes empresas.** É necessário aumentar a capacidade de produção das grandes empresas exportadoras, das quais depende, no curto prazo, o crescimento das vendas externas do Brasil.

As características empresariais do desempenho exportador do Brasil, nos anos 90, confirmam que o crescimento das vendas externas apoiou-se, em sua quase totalidade, nos resultados das grandes empresas que exportaram com regularidade ao longo da década. Isto produziu um aumento dos indicadores de concentração empresarial nas exportações, cujo reverso são as elevadas taxas de rotatividade registradas pelos demais exportadores e, em especial, pelas médias e pequenas empresas.

Os instrumentos a mobilizar são o financiamento ao investimento e para operações de exportação (*suppliers' e buyers' credits*), incentivos ao *upgrading* de produtos e processos (inclusive na área de logística e de gestão ambiental) e simplificação e automatização de procedimentos de exportação e do acesso a linhas públicas de financiamento às exportações e aos instrumentos de garantia já criados;

- **Elevar a exportação das pequenas e médias empresas exportadoras.** Ampliar, de forma seletiva e gradativa, a base empresarial exportadora, não somente integrando novas empresas à atividade, mas principalmente estabilizando a participação de exportadores eventuais e iniciantes no mercado externo.

O acesso aos mecanismos de financiamento e de garantia de crédito, hoje bastante problemático e caro, constitui um objetivo básico, ao lado da simplificação dos procedimentos de exportação e da provisão de serviços de promoção comercial que contemplem desde a melhoria e adaptação de produtos e métodos produtivos e gerenciais da

empresa até a provisão de informações comerciais sobre os mercados, importadores, etc. A provisão destes serviços, por sua vez, requer a estruturação descentralizada de redes de instituições públicas e privadas capazes de oferecer e transferir às empresas as diversas capacitações e os recursos de que elas necessitarão em sua trajetória exportadora.

No caso destas empresas, é importante definir objetivos específicos de política, que vão além de metas genéricas como “aumentar a participação das PMEs na exportação”. É preciso ter claro que a heterogeneidade das PMEs impõe a seletividade na definição da clientela e a focalização das ações, que devem estar prioritariamente voltadas para as firmas com melhores condições de capacitação de gestão e de produção. São estas as empresas que apresentam maior potencial de resposta a programas de incentivo às PMEs exportadoras, havendo evidências, na experiência internacional, de que os efeitos de disseminação de ações e de casos de sucesso entre as demais PMEs podem ser significativos.

POLÍTICAS PARA PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS – OS `CLUSTERS` INDUSTRIAIS

Até a década de 80, as políticas industriais davam pouca atenção às pequenas e médias empresas. A estas atribuía-se a função de gerar emprego e renda à margem do núcleo dinâmico da economia e em condições de produtividade e trabalho nitidamente inferiores às encontradas nas grandes empresas. O modelo produtivo da “especialização flexível”, que substituiu crescentemente o modelo fordista, criou novas oportunidades para o desenvolvimento de PMEs, inclusive nos setores mais dinâmicos da indústria. Estas oportunidades vinculam-se a novas formas de articulação das PMEs com as grandes empresas, mas também à formação de redes horizontais de PMEs, tanto em setores difusores de inovação quanto em setores tradicionais.

As políticas públicas de apoio às PMEs baseiam-se em dois pilares: a concessão de tratamento regulatório diferenciado e mais favorável a estas empresas e a oferta de recursos financeiros, tecnológicos e gerenciais, para que as PMEs se integrem ao processo de modernização e de aumento de competitividade da indústria. O tratamento regulatório e diferenciado se expressa em iniciativas como a criação do Simples, no Brasil, ou em decisões, como a adotada pelo Governo francês, de conceder às PMEs prazos maiores de adaptação à legislação de redução do tempo de trabalho. A oferta de recursos às pequenas e médias empresas parece depender, para ter sucesso, de fatores como:

- A capacidade para focar as políticas, de acordo com os objetivos visados e os grupos de empresas ou setores que se pretende atingir;
- O grau de integração da política para as PMEs com os objetivos, os instrumentos e a institucionalidade da política industrial; e

- A montagem e operacionalização de uma estrutura de coordenação interinstitucional das iniciativas voltadas para as PMEs, capaz de assegurar simultaneamente a consistência destas iniciativas e a gestão descentralizada dos instrumentos de política e dos programas de apoio às PMEs.

Na realidade, a revalorização das PMEs, nas políticas industriais dos países da OCDE, se processa em paralelo com a difusão de um padrão de política onde instituições públicas e privadas locais e subnacionais adquirem papel cada vez mais importante. Uma das estratégias mais utilizadas, em todo o mundo, de política descentralizada de industrialização é a baseada em agrupamentos (*clusters*) de pequenas e médias empresas.

Um agrupamento (*cluster*) é um conjunto de empresas, em determinada base geográfica, que desenvolvem atividades de forma articulada e com lógica econômica comum. A interação e a atuação coletiva proporcionam ao conjunto de empresas vantagens competitivas de desempenho superior à atuação isolada de cada empresa, em função das economias de escala (comercialização de insumos, transportes compartilhados, etc.). Em um grau mais elevado de interação e de eficiência coletiva, o agrupamento, além das economias de escala, desenvolve atividades de inovação tecnológica e diferenciação de produtos, e opera em cadeia produtiva adensada e verticalizada.

O interesse pelos agrupamentos (*clusters*) como estratégia de industrialização local vem crescendo enormemente. As razões deste maior interesse se localizam na crescente descentralização da política industrial, inclusive com a diminuição da margem de autonomia dos Estados nacionais e na maior aplicação de políticas voltadas para as pequenas e médias empresas no combate ao desemprego e aos desequilíbrios regionais, na necessidade de ampliação da base exportadora e no incremento da inovação tecnológica.

Diversas experiências demonstram o êxito desta estratégia baseada em agrupamentos (*clusters*). As mais importantes são: região da Emília Romana, na Itália; algumas regiões da França e da Alemanha; os *clusters* baseados em recursos naturais na Holanda e Finlândia e o Vale do Silício, nos Estados Unidos. No Brasil destacam-se as experiências do setor de calçados no Vale dos Sinos, no Rio Grande do Sul, dos setores de microeletrônica e telecomunicações de Santa Rita do Sapucaí, em Minas Gerais, e outras.

A implementação de um agrupamento (*cluster*) requer a mobilização de agentes locais, estaduais e federais, tanto privados como públicos, nas regiões que possuem fatores potenciais, tais como: proximidade de mercados consumidores, fontes de matérias-primas, logística como vantagem comparativa, tradição e cultura tecnológica em um ramo industrial, existência de centro tecnológico ou universidade ou presença de grande empreendimento industrial.

Desafio

Conferir à gestão dos instrumentos tarifários e não tarifários aplicáveis às importações condições de estabilidade e previsibilidade e reduzir as distorções e discriminações intersetoriais decorrentes da estrutura tarifária da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul.

A Agenda

- **Dar estabilidade à TEC.** Garantir estabilidade à estrutura tarifária da TEC, para que esta possa servir como sinal para as decisões de investimentos, produção e comércio dos agentes econômicos;
- **Corrigir as distorções da TEC.** Rever a TEC, no horizonte do ano 2001, com vistas a corrigir distorções em sua estrutura, conferindo maior racionalidade e transparência ao sistema de proteção;
- **Capacitar o Estado na área de importações.** Aparelhar o Estado para aplicar de forma ágil e rotineira os instrumentos de controle e fiscalização de importações e de defesa comercial;

A proteção à saúde e segurança do consumidor são objetivos permanentes do Governo, e este deve estar aparelhado para assegurar o respeito das regras, tanto pela produção nacional quanto pelos produtos importados. Da mesma forma, a defesa da indústria contra práticas de competição predatória doméstica e internacional deve estar integrada ao funcionamento das instituições governamentais.

O desempenho ágil e rotineiro destas funções pelo Estado desincentiva importações de produtos de baixa qualidade técnica ou sanitária e eleva os custos da prática de *dumping* pelos fornecedores estrangeiros, sem provocar reações dos parceiros comerciais, incentivados pelo uso emergencial e concentrado dos instrumentos, padrão que contribui para sugerir a intenção protecionista das medidas;

- **Reforçar o combate ao contrabando e ao subfaturamento.** Recorrendo, inclusive, se for o caso, à instituição da inspeção pré-embarque das mercadorias importadas, já aplicada pela Argentina.

No combate ao contrabando e ao subfaturamento, alguns países, como a Argentina, têm recorrido ao mecanismo de inspeção pré-embarque das mercadorias importadas, terceirizando a execução deste serviço através de empresa privada com experiência internacional.

É necessário conferir estabilidade e previsibilidade à gestão dos instrumentos tarifários e não tarifários.

Desafio

Superar os problemas de coordenação das ações do setor público na área do comércio exterior.

A Agenda

- **Consolidar a legislação de comércio exterior.** Consolidar, atualizar e simplificar a legislação de comércio exterior, com o objetivo de dotá-la de maior estabilidade e transparência;
- **Aumentar a coordenação institucional entre os órgãos de Governo envolvidos com o comércio exterior.** As recorrentes propostas de criação de um Ministério de Comércio Exterior esbarram na dificuldade em administrar os diversos instrumentos que afetam a política comercial. Uma estratégia alternativa e mais eficiente talvez se localize no aperfeiçoamento dos mecanismos da Câmara de Comércio Exterior (Camex) e na busca de soluções específicas para a superposição de diferentes órgãos, para a falta de coordenação e, ainda, para a baixa capacidade de implementação das medidas adotadas.

Alguns destes problemas podem ser identificados em pelo menos quatro áreas da política comercial: os mecanismos de financiamento e de garantia de crédito às exportações, os procedimentos aduaneiros, as negociações comerciais e a promoção comercial.

Comércio Exterior: Áreas Para Ação De Coordenação

| Área de Política | Órgãos Envolvidos | Problemas |
|--|--|---|
| Financiamento e garantias de crédito às exportações. | BNDES, BB, Bancos regionais, agentes financeiros do BNDES e Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação. | Demora na implementação e falta de efetividade das medidas. Desperdício de competências complementares. |
| Procedimentos aduaneiros | SRF e SECEX | Complexidade administrativa; necessidade de uma definição precisa das funções das duas Secretarias, de forma a otimizar a implementação das normas na área de importação. |
| Negociações comerciais | MRE, MICT, MAA | Falta de coordenação entre os órgãos envolvidos na formulação das posições negociadoras. Carência de quadros negociadores permanentes. |
| Promoção comercial | APEX, MICT, MRE | Pequeno aproveitamento de sinergias entre os programas dos diferentes órgãos. Concepção difusa de política de promoção comercial. |

Uma estratégia para aumentar a coordenação é aperfeiçoar os mecanismos da CAMEX e buscar soluções específicas para a superposição de diferentes órgãos.

É fundamental aproveitar a complementaridade existente entre o BNDES, o Banco do Brasil e os bancos regionais de desenvolvimento.

No caso do **financiamento e dos mecanismos de garantia de crédito às exportações**, é fundamental aproveitar a complementaridade existente entre o BNDES, o Banco do Brasil e os bancos regionais de desenvolvimento para tornar efetivas as medidas anunciadas nesta área e permitir o acesso das empresas médias e pequenas aos mecanismos criados. É preciso repensar a relação entre estas instituições se se pretende que o Brasil tenha no financiamento um fator importante de apoio às suas exportações: a criação de um Eximbank como *joint-venture* controlada pelo BNDES e pelo Banco do Brasil com a participação de bancos privados pode se revelar, no curto prazo, uma alternativa viável.

No que se refere aos **procedimentos aduaneiros** registram-se problemas como o contrabando em larga escala, o descaminho das mercadorias importadas, as dificuldades de implementação do código de valoração aduaneira e dos demais controles recentemente instituídos, além da complexidade administrativa das operações de exportação. Este quadro indica ser necessário concentrar a gestão destes procedimentos nas mãos de um órgão especializado, dotado de recursos humanos qualificados, desempenhando funções típicas de aduana, nos moldes do que ocorre nos países desenvolvidos. É, por outro lado, essencial que se acelere o processo de integração operacional das aduanas dos países do Mercosul, para viabilizar a implementação efetiva da TEC e facilitar o trânsito de mercadorias dentro da União Aduaneira.

A crescente complexidade e a ampliação do escopo de abrangência das **negociações comerciais** de que o Brasil participa nos planos regional e multilateral tornam imperativo o estabelecimento de um quadro permanente de negociadores comerciais, originários de diversos ministérios e com reconhecida competência técnica em sua área de atuação. Evitar-se-ia, desta forma, o desperdício de recursos representado pelas alterações freqüentes de negociadores e obter-se-ia uma crescente especialização dos recursos humanos, permitindo a consolidação de competências técnicas específicas no Governo para enfrentar as negociações externas e para executar de forma adequada as tarefas de *interface* com o setor privado, no plano doméstico.

Finalmente, no que diz respeito à política de **promoção comercial**, além da necessidade de evitar a superposição de órgãos de Governo que desempenham esta função, é importante definir os componentes desta política, seus objetivos e instrumentos, identificando ainda as instituições que comporiam a rede de prestação de serviços aos exportadores. Neste sentido, as lições da experiência internacional de revisão das políticas de promoção de exportações podem ser de grande valia, evitando-se os erros do passado relacionados à falta de seletividade na definição dos grupos de empresas-alvos prioritários das ações de promoção e a uma conceituação estrita da

política, que privilegiava as iniciativas externas de promoção, em detrimento de ações voltadas para a melhoria da oferta exportável.

Desafio

Maximizar o potencial de benefícios, para os setores exportadores brasileiros, associados às negociações comerciais do País em foros bilaterais, regionais e multilaterais.

A Agenda

- **Maximizar o acesso a mercados externos nas negociações internacionais.** Pautar crescentemente esta estratégia, nos diferentes foros, pelos interesses das firmas e dos setores exportadores e pelo objetivo de crescente internacionalização destes, tanto na área de acesso a mercados quanto na de temas como serviços, investimentos, etc. O grande mercado doméstico é o principal ativo de negociações do Brasil, e sua “valorização” deve beneficiar principalmente as empresas que buscam aumentar sua participação no comércio internacional pela via das exportações.

A NECESSIDADE DA POLÍTICA REGIONAL

No Brasil, persistem disparidades no desenvolvimento entre as diferentes regiões, e até mesmo dentro de uma mesma região, que são incompatíveis com o grau de avanço econômico e complexidade que a economia brasileira alcançou nas últimas décadas. A gradativa redução destas disparidades é uma condição fundamental para a superação das desigualdades sociais e interpessoais de renda e de qualidade de vida. A busca de um desenvolvimento espacialmente integrado e regionalmente harmônico deve ser parte integrante de um projeto de cunho nacional e não apenas uma preocupação das regiões menos desenvolvidas. O País não pode prescindir de iniciativas dirigidas a estes objetivos configurando uma nova política regional.

O reconhecimento da existência de elementos desequilibradores que podem ser corrigidos, ou temporariamente compensados, pela ação de políticas públicas de cunho regional é um fato que continua presente em países avançados industrialmente. Políticas regionais ativas são aceitas internacionalmente e instrumentos

Maximizar o potencial de benefícios, para os setores exportadores brasileiros, deve ser o principal objetivo das negociações comerciais.

O processo de inovação tecnológica é o principal motor do crescimento econômico e um importante determinante do grau de competitividade.

de política regional, por exemplo, existem na Europa Unificada, sendo parte importante da política de integração econômica. Além disso, não colidem com as regras de organismos internacionais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), que aceita o uso de determinados mecanismos e instrumentos diferenciados quando voltados para o desenvolvimento da atividade produtiva em regiões com defasagem econômica.

A premissa básica de uma nova política de desenvolvimento regional é sua articulação com a política geral de desenvolvimento do País, marcadamente no compromisso com os princípios da competitividade. Neste sentido, os mecanismos e instrumentos de política regional devem ter como meta a construção de sistemas auto-sustentáveis voltados ao aproveitamento das potencialidades de cada região. Em particular, merecem atenção iniciativas voltadas para a melhoria da educação básica, da qualificação da mão-de-obra e da infra-estrutura social e econômica das regiões menos desenvolvidas.

3.3. Política tecnológica

O processo de inovação tecnológica, seja através da inovação do processo produtivo seja através da introdução de um novo produto, é o principal motor do crescimento econômico e um importante determinante do grau de competitividade da economia. O aumento da produtividade dos fatores de produção é indispensável ao crescimento econômico, e o progresso tecnológico é de suma importância para este aumento.

Para que a economia brasileira apresente um crescimento sustentado faz-se necessário estimular o progresso tecnológico no País. Esta tarefa será significativamente facilitada através de uma política tecnológica coordenada e bem definida.

Esta política deve ter como premissa a difusão dos novos produtos e processos produtivos gerados domesticamente ou no exterior. Para isto, é preciso que a mão-de-obra doméstica seja capaz de absorver tais inovações, bem como estar preparada para contribuir na geração de nova tecnologia. Ou seja, faz-se necessário um programa de educação básica e de treinamento especializado para que o País aumente sua capacidade de produção e absorção tecnológica.

Produção de idéias e o papel do Estado

A produção de idéias (novos processos de produção, produto, *design* e tecnologia), devido às suas especificidades, é uma atividade econômica que demanda intervenção direta e normativa do governo. A atividade produtora de idéias, isto é, atividade que compreende pesquisa e desenvolvimento, gera externalidades positivas. Idéia é um importante insumo para a produção de novas idéias. Portanto, quanto maior o estoque de idéias disponíveis maior a produtividade no setor de pesquisa e desenvolvimento. Do mesmo modo, quanto maior a interação entre os centros de pesquisas maior a produtividade destes, não só porque idéias são insumos de novas idéias mas, também, devido à redução da duplicação de esforços.

Como o benefício social de uma nova idéia é maior do que o benefício individual, torna-se necessária a intervenção do governo, o que de fato ocorre em todos os países desenvolvidos. Não é por outra razão que, tradicionalmente, pesquisa e desenvolvimento são financiados, ainda que parcialmente, pelo Estado. A ação do Governo deve ser abrangente, envolvendo desde a produção direta de novas idéias, através de seus centros de pesquisa e institutos tecnológicos, passando pelo financiamento de pesquisas do setor privado, incentivos fiscais e creditícios, treinamento de pessoal especializado e provisão de infra-estrutura básica adequada.

O grau de envolvimento direto do governo na produção tecnológica deve, no entanto, ser determinado de acordo com os benefícios sociais de cada projeto. Dada a escassez de recursos, espera-se do governo um maior envolvimento, principalmente da sua atuação direta, naqueles projetos com maior impacto para a sociedade.

Em suma, é dever do Estado produzir e financiar ciência e tecnologia. Mas esta não deve ser uma atividade exclusiva do Estado. Dado que o mercado não consegue prover por si só os incentivos/condições necessários à geração de idéias por parte do setor privado, o Governo deve intensificar esforços com vistas a corrigir esta falha de mercado. Aqui têm-se dois tipos de medida. As primeiras procuram aumentar a percepção do agente privado com relação aos benefícios desta atividade, internalizando via subsídios (financiamento, co-produção, incentivos fiscais, etc.) a externalidade associada a tal atividade. O segundo grupo de medidas refere-se à garantia do direito de propriedade. Isto é necessário devido a outro tipo de especificidade das idéias: seu baixo grau de exclusividade.

É dever do Estado produzir e financiar ciência e tecnologia.

Não basta uma legislação adequada; é necessário que seja efetivamente implementada.

Propriedade intelectual

É bastante difícil para uma empresa ou inventor evitar que outras firmas ou pessoas se apropriem de suas idéias. Assim, o mercado por si só não consegue prover os incentivos necessários à produção de novas idéias. Não tendo como garantir seus direitos sobre a nova idéia, o inventor dificilmente conseguirá gerar receitas que reembolsem seus gastos (que geralmente são elevados) incorridos no processo de pesquisa e desenvolvimento. Desse modo, faz-se necessária a intervenção do Estado de modo a garantir o direito de propriedade sobre novas idéias. Daí a importância de uma legislação de patentes e propriedade intelectual. Todavia não basta uma legislação adequada. É necessário que esta seja efetivamente implementada. Para isto é importante prover as condições necessárias para o bom funcionamento do órgão encarregado pela política de propriedade intelectual, o Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI.

Por fim, é igualmente importante melhorar o desempenho do Poder Judiciário na aplicação da legislação, buscando-se alguma forma de especialização nas instâncias judiciais e mesmo o uso das Câmaras de Mediação e Arbitragem, antes do recurso à instância judicial propriamente dita, como forma de evitar a sobrecarga de processos.

A Agenda

- **Reestruturar o INPI.** Dotar o INPI de uma estrutura operacional ágil e eficiente através da capacitação de recursos humanos, implantação de sistema de processamento informatizado, adequação das instalações físicas, etc.; e
- **Estruturar o sistema nacional de propriedade industrial.** Composto pelo INPI e um conjunto de agentes regionais e setoriais, a estes agentes seriam atribuídas parcelas do processo de análise dos pedidos de registro, e ao INPI caberia a fase final e decisiva da concessão de direitos. Esta descentralização irá conferir maior agilidade ao processo de análise de documentos e de concessão de direitos.

A difusão das idéias

A invenção de um novo produto e/ou processo de produção é necessária mas não suficiente para o progresso técnico. É preciso que este produto ou processo tenha seu uso disseminado no setor produtivo. Por isto, é igualmente importante uma política de apoio à difusão de novas tecnologias, através do financiamento para se adqui-

rir novas tecnologias, facilitação do acesso ao estoque de idéias existentes e capacitação de recursos humanos.

A Agenda

- **Financiar e conceder incentivos fiscais à aquisição de novas tecnologias e ao investimento em pesquisa e desenvolvimento.** Ampliar o *funding* das agências financiadoras de tecnologia, especialmente por meio de parcerias com o sistema privado e do desenvolvimento de modalidades mais ágeis de financiamento, inclusive capital de risco, mais ajustadas às necessidades das empresas, sobretudo as de menor porte;
- **Reincorporar os benefícios suprimidos da Lei 8.661/93.** Deve-se aperfeiçoar estes instrumentos tornando-os equivalentes aos incentivos fiscais ao investimento em pesquisa e desenvolvimento adotados pelas economias industrializadas;
- **Reforçar o papel e a atuação dos centros de tecnologia públicos.** Apoiar os diversos centros de tecnologia federais e estaduais para prover informações tecnológicas, atuar em normalização técnica e certificação e prestar serviços laboratoriais de ensaios e testes mais genéricos;
- **Agilizar a disponibilização da infra-estrutura de supercomputadores existente.** A infra-estrutura de supercomputadores existente nos centros universitários e institutos de tecnologia governamentais vem sendo subutilizada pelo setor privado de pesquisa e desenvolvimento. Para alterar este quadro é importante o desenvolvimento de uma estratégia coordenada de divulgação dos serviços providos por tais equipamentos e facilitadora da contratação destes pelo setor privado. Ou seja, de uma política de oferta do produto;
- **Promover e apoiar maior interação entre os diversos centros de ensino e pesquisa e institutos tecnológicos do país, bem como entre estes e centros estrangeiros.** Daí a necessidade de se fortalecer os programas da Capes e do CNPq de bolsas de estudo e pesquisa, no Brasil e no exterior, auxílio para participação em congressos, etc. Mais do que isto, este benefício deve ser estendido aos pesquisadores e profissionais que trabalham diretamente no setor produtivo de bens e serviços;
- **Fortalecer o Programa de Capacitação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento Tecnológico – Programa RHAE.** É necessária a am-

É importante uma política de apoio à difusão de novas tecnologias, através do financiamento à sua aquisição e da capacitação de recursos humanos.

É imperativo o direcionamento da maioria dos recursos destinados à ciência e tecnologia, para aqueles projetos com maior afinidade com o setor produtivo.

pliação de seus recursos orçamentários, visto que busca consolidar a competência tecnológica em entidades públicas e privadas, por meio de recursos complementares vinculados à aplicabilidade no setor produtivo;

- **Apoiar e desenvolver “centros de excelência”.** A partir do fortalecimento e criação de centros tecnológicos setoriais, a exemplo dos centros nacionais de tecnologia do SENAI;
- **Reestruturar os currículos de formação profissional técnica e superior.** Incorporando aspectos essenciais para a difusão e geração tecnológica, tais como o uso intensivo da informática, o fomento à prática de pesquisa aplicada, da gestão tecnológica e da engenharia não rotineira (sistemas de qualidade, gestão de meio ambiente, controle estatístico, etc.);
- **Criar um novo estatuto para as instituições públicas de pesquisa e serviços tecnológicos.** Este estatuto deve conciliar a orientação e controle do Estado com os métodos de gestão privada, com a flexibilidade administrativa necessária para buscarem recursos em diferentes fontes públicas e privadas, adotarem suas próprias políticas de pessoal e submeterem-se a mecanismos de avaliação externa; e
- **Rever as políticas de apoio às universidades.** Estabelecer políticas de apoio e regras para as universidades diferenciadas segundo a vocação (ensino e/ou pesquisa), e desenvolver a criação de mecanismos que incentivem a incorporação crescente de fundos privados aos seus orçamentos.

Aproximação dos centros de pesquisa e ensino ao mercado

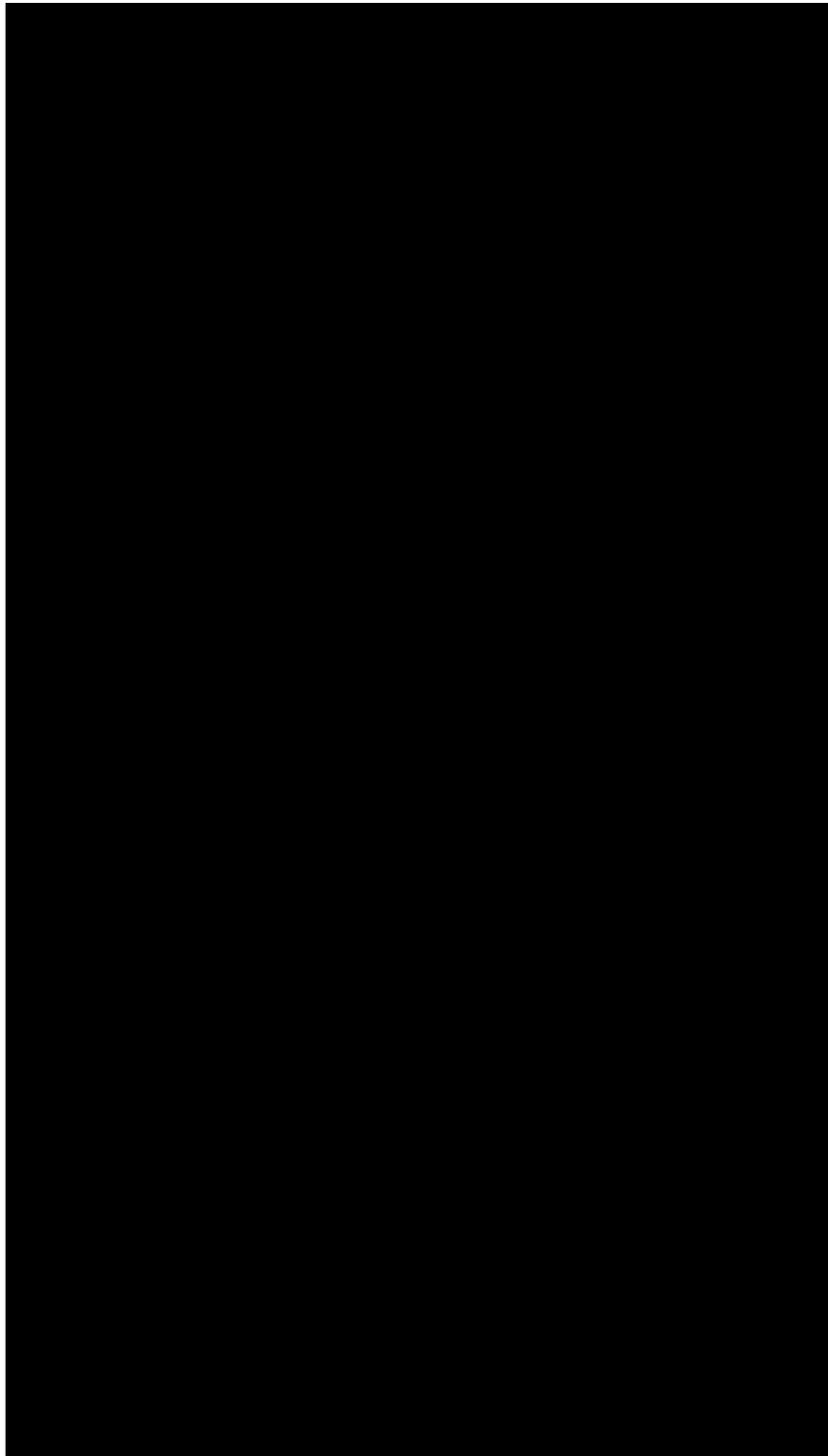
A difusão também é determinada pela capacidade da nova idéia em resolver um problema real. Assim, faz-se necessário reduzir o fosso entre o criador de uma nova idéia e o implementador/usuário desta idéia. É imperativo o direcionamento da maioria dos recursos destinados à ciência e tecnologia para aqueles projetos com maior afinidade com o setor produtivo. Isto é, projetos que busquem solucionar problemas reais do setor produtivo e que por isso serão rapidamente difundidos, contribuindo efetivamente para o aumento da produtividade da economia e, conseqüentemente, para o crescimento econômico e para a competitividade dos produtos domésticos.

Um dos principais problemas enfrentados por políticas tecnológicas é identificar quais projetos devem ser financiados/apoiados/incentivados. Não existe nada melhor do que o próprio mercado para determinar a alocação dos recursos, mesmo que parcialmente.

A Agenda

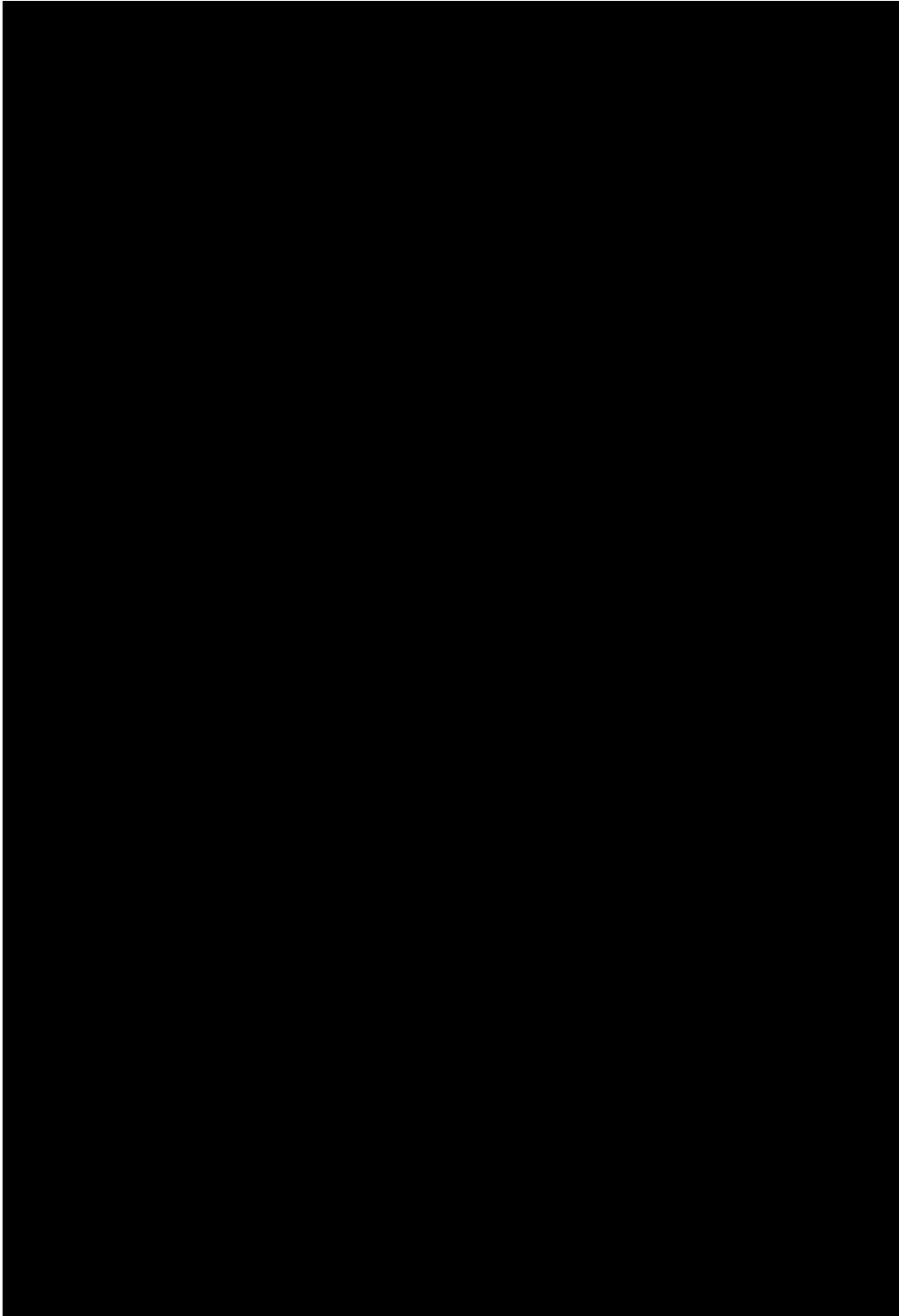
- **Estimular a integração universidade-empresa, vinculando o financiamento público ao privado.** Assim como vem sendo feito atualmente no PADCT, os recursos destinados aos centros de pesquisa, institutos tecnológicos e universidades (no que se refere à atividade de pesquisa) devem ser condicionados à obtenção, por parte do centro, de uma contrapartida do setor produtivo. Este mecanismo não só direcionará a produção tecnológica às demandas do mercado como aproximará estes centros ao setor produtivo, facilitando ainda mais o processo de difusão. Mais do que isto, a maior aproximação entre os setores produtores de bens e serviços e os setores produtores de idéias aumentará a produtividade destes últimos ao intensificar a troca de idéias (experiências);
- **Estabelecer critério da competição para a distribuição das verbas entre os centros de ensino e pesquisas e institutos tecnológicos.** Deve-se alocar os recursos de acordo com o retorno apresentado e não apenas por critérios de equidade;
- **Buscar a aproximação dos centros educacionais às necessidades do mercado.** Para tanto deve se aumentar o peso das escolhas e o desempenho acadêmico dos alunos nas decisões de alocação das verbas educacionais. Esta sugestão é baseada na premissa de que os alunos estariam mais perto do mercado do que os professores. Para isto, a alocação dos recursos deve ser baseada em indicadores que reflitam a qualidade e a proximidade do centro às necessidades do setor privado, tais como: demanda por matrícula, avaliações de final do curso, colocação no mercado de trabalho, etc., pois eles tomam suas decisões baseados no mercado. Adicionalmente, para que os alunos e os empregadores tomem suas decisões corretamente é importante a manutenção e intensificação de projetos, como o “provão”, que buscam dar maior transparência ao mercado sobre a qualidade dos centros de estudo e de seus cursos; e
- **Implementar a fiscalização a posteriori das pesquisas universitárias.**

Evolução dos Principais Instrumentos de Apoio às Exportações

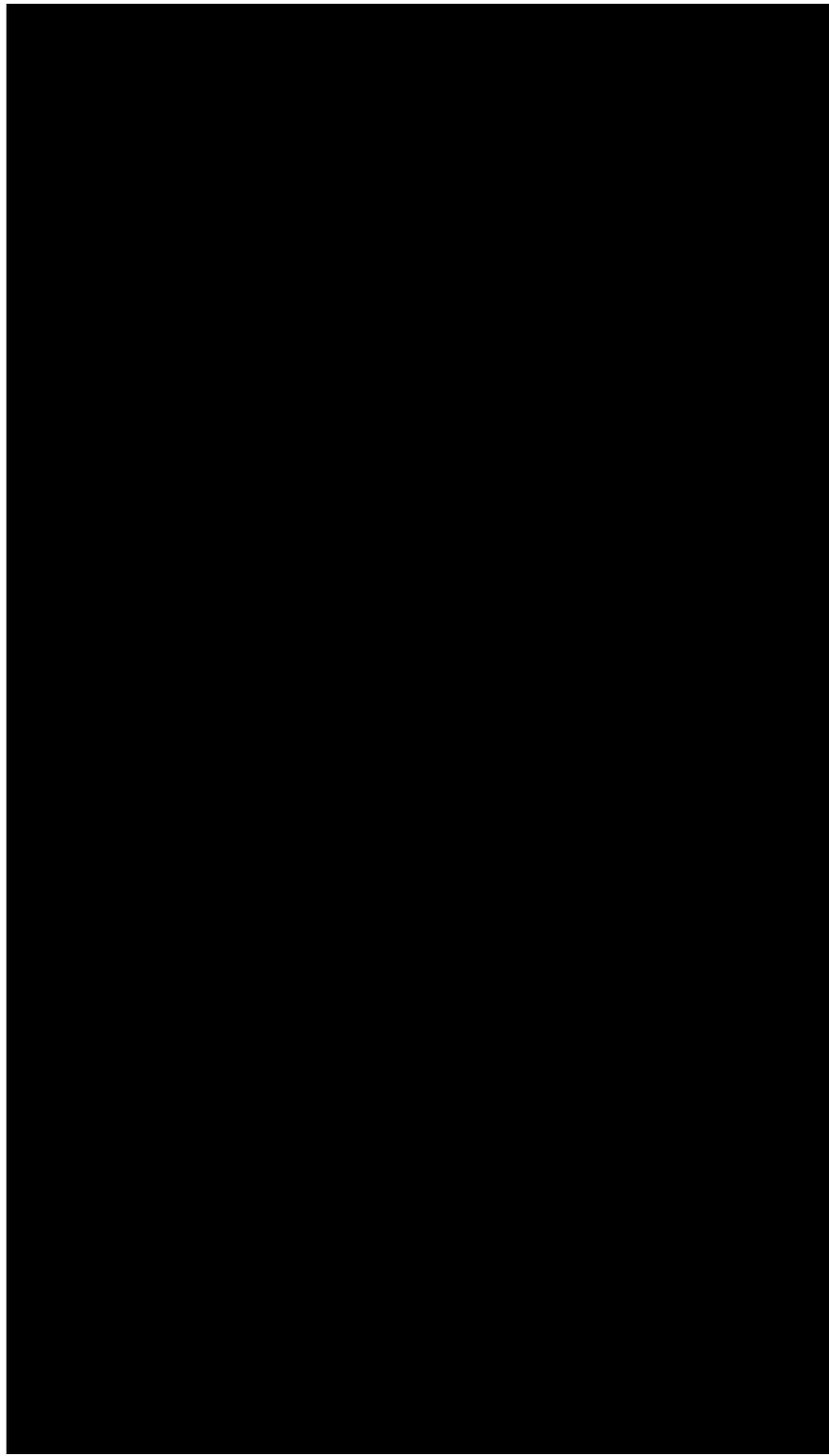


Competitividade e Crescimento: A Agenda da Indústria

Política industrial, de comércio exterior e tecnológica



Evolução dos Principais Instrumentos da Política de Importação



Competitividade e Crescimento: A Agenda da Indústria

Política industrial, de comércio exterior e tecnológica



4. A AGENDA DE NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

4.1. A convergência das agendas temáticas de negociação comercial

A Rodada Uruguai representou a emergência de um novo paradigma de agenda negociadora, pela incorporação de negociações de políticas à tradicional negociação de produtos. Este enfoque permeou as negociações do NAFTA e do Mercosul, reaparecendo com força nas discussões sobre a constituição da ALCA. O foco das negociações multilaterais comerciais deslocou-se da redução das barreiras ao comércio de mercadorias para a negociação de regras e disciplinas aplicáveis a temas tão diversos quanto o comércio de bens e serviços, os investimentos internacionais, as políticas industriais nacionais e os direitos de propriedade intelectual.

Há, portanto, uma clara tendência de convergência nas agendas de negociação, nos planos multilateral e regional. Essa convergência, em princípio irreversível, em torno do novo paradigma, traz algumas conseqüências importantes para o Brasil:

- **Preparação para as negociações** – É uma agenda complexa e ampla, onde se negociam temas com impactos que vão além dos fluxos comerciais. A preparação das negociações, o embasamento técnico e a prévia negociação “doméstica” das posições nacionais com transparência nos procedimentos de consulta entre o Governo e o setor privado tornam-se componentes essenciais da estratégia negociadora;
- **Menor grau de liberdade** – A ampliação da agenda de negociações e o estabelecimento de disciplinas multilaterais aplicáveis a regulações domésticas restringem a liberdade para implementar políticas nacionais de fomento e de proteção aos produtores domésticos;
- **Escalada de compromissos** – Estabelece-se uma espécie de “escada de compromissos” entre os processos de negociação, principalmente quando estes envolvem grandes atores no comércio internacional. Assim, por exemplo, compromissos assumidos na ALCA, que vão além daqueles acordados multilateralmente, tendem a se tornar referência para as negociações futuras na OMC e, ao serem internalizados nas regras multilaterais, incentivam a adoção, nos acordos regionais, de disciplinas OMC-*plus*.

A estratégia de negociação do Brasil deve levar em conta a interdependência dos vários processos negociadores.

Em síntese, apesar da acentuada convergência entre as agendas de negociação comercial, a estratégia de negociação do Brasil deve levar em conta a interdependência dos vários processos negociadores (OMC, Mercosul, ALCA, UE), a posição relativa do Brasil em cada negociação e o fato de que não é possível atuar em todas as frentes com o mesmo grau de prioridade.

4.2. Multilateralismo e regionalismo em um mundo de incertezas

A conclusão da Rodada Uruguai e a diluição das preocupações com a formação de “fortalezas” comerciais, em âmbito regional, convergiram para desenhar, em meados da década de 90, um quadro favorável ao crescimento dos fluxos de comércio inter e intrabloco e pouco propício à expansão descontrolada de iniciativas protecionistas.

No entanto, este quadro começou a se desestabilizar em 1997, com a crise financeira e cambial de vários países da Ásia e com a deterioração da situação da economia japonesa. Começa a se tornar evidente que esses processos poderão produzir impactos não desprezíveis sobre os fluxos comerciais internacionais. Mais além, eles ameaçam as perspectivas de que venham a prevalecer arranjos cooperativos na gestão do sistema de comércio mundial na virada do século, tais como expressos pela idéia de uma nova rodada de negociações multilaterais e pelo programa de liberalização comercial adotado na Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC).

Pressões protecionistas estão presentes ou tendem a se manifestar nos EUA, na UE e na Ásia. Nos principais países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) adquirem peso político as avaliações de que “a globalização foi longe demais”. A competição ensejada pela crescente interdependência econômica, além de produzir desemprego nos países industrializados, estaria gerando uma convergência de política em torno de padrões baixos e de critérios mínimos, ameaçando normas sociais e valores culturais consagrados nesses países. A agenda de negociações comerciais internacionais já contempla temas como comércio e meio ambiente e normas trabalhistas.

Portanto, às vésperas do ano 2000, o quadro emergente para o sistema de comércio mundial está longe de simplesmente dar continuidade às tendências que pareciam se consolidar a partir do final da Rodada Uruguai. No entanto, tampouco se está observando uma reversão radical das evoluções verificadas desde então. O futuro do sistema de comércio mundial e das negociações comerciais internacionais dependerá, em grande medida, da capacidade do sistema multilateral para contrapor-se aos con-

Para o Brasil, a deterioração do sistema multilateral é uma tendência muito negativa.

flitos e às pressões protecionistas que se manifestarão, nos próximos anos, nas políticas nacionais e em âmbito regional.

A Agenda

- **Reforçar o sistema multilateral e suas instituições.** Para o Brasil, como *global trader*, a deterioração do sistema de comércio mundial é uma tendência muito negativa e não pode ser compensada por nenhum tipo de iniciativa (sub-regional ou regional).

4.3. O Brasil frente à agenda multilateral de negociações comerciais

A atividade de negociações multilaterais segue intensa e tornou-se permanente, porque há uma vasta agenda remanescente da Rodada Uruguai. Há compromissos de retomar negociações até o final do século em áreas como serviços, agricultura e compras governamentais. Além disto, há um amplo programa de revisão de algumas áreas temáticas, com vistas a conferir efetividade aos acordos assinados e a monitorar as políticas nacionais. Finalmente, a atividade de solução de controvérsias adquiriu, nos últimos anos, uma intensidade inédita, absorvendo recursos técnicos e negociais dos países membros. A esta extensa agenda, a Reunião Ministerial de Cingapura, de dezembro de 1996, agregou a criação de grupos de trabalho encarregados de analisar os temas de compras governamentais e as relações entre comércio e investimentos e entre política de concorrência e comércio internacional.

Além disso está em negociação, no âmbito da OCDE, um Acordo Multilateral de Investimentos, que pode vir a tornar-se uma referência importante para a negociação deste tema na OMC. O Brasil participa como observador das negociações deste acordo, cuja conclusão já foi adiada várias vezes em função de resistências de origens diversas.

Neste cenário, adquirem crescente relevância as discussões em torno do formato que a continuidade das negociações multilaterais deverá assumir: os EUA têm defendido negociações permanentes, não necessariamente articuladas em uma Rodada, e setorializadas, enquanto a União Européia tem manifestado sua preferência por rodadas abrangentes, onde é possível trocar concessões intersetoriais.

A agenda brasileira na OMC tem sido, exceto no que se refere ao aprofundamento e à antecipação das negociações agrícolas, essencialmente defensiva, já que alimentada pelas preocupações com as carências competitivas da indústria brasileira (extensivas ao

Apesar das carências competitivas, a agenda brasileira na OMC pode incorporar posições pró-ativas.

setor de serviços) e com a redução da margem de liberdade em áreas onde a intervenção das políticas públicas é considerada fundamental para reduzir estas fragilidades.

A Agenda

- **Adotar uma agenda positiva.** As preocupações com as carências competitivas não impedem que a indústria brasileira adote, frente a diversos temas da agenda multilateral, uma agenda positiva, conforme se explicita no quadro abaixo. De fato, o Brasil passou recentemente por uma série de reformas regulatórias que eliminaram boa parte das restrições à negociação de alguns dos chamados novos temas.

A agenda positiva da indústria brasileira para as negociações internacionais

| Temas | Agenda positiva |
|---------------------------------------|---|
| Agricultura | Pleno cumprimento dos compromissos assumidos na Rodada Uruguai. Aprofundamento da liberalização tarifária e não tarifária. Eliminação de subsídios à produção e à exportação. Disciplinas mais rigorosas quanto ao uso de medidas sanitárias e fitossanitárias. |
| Acesso a mercados de bens industriais | Pleno cumprimento dos acordos da Rodada Uruguai, inclusive do Acordo de Têxteis e Vestuário. Eliminação de barreiras não tarifárias e de "picos tarifários" afetando as exportações brasileiras. Aumento da transparência da estrutura tarifária dos países desenvolvidos. Reforço das regras para uso de antidumping. |
| Investimentos | Promoção e proteção ampla dos investimentos, de TRIMs, no que se refere às políticas nacionais aplicáveis a investimentos. |
| Compras governamentais | Acordo de transparência dos regimes nacionais e compromisso de liberalização gradual, no nível federal. |
| Serviços | Liberalização do regime de investimentos, para favorecer a competição nos diferentes segmentos e reduzir custos da indústria. Melhoria das condições de acesso aos mercados de exportação de serviços brasileiros. |
| Política de concorrência | Introdução formal do tema na agenda de negociações, articulado à discussão dos investimentos e dos temas de defesa comercial. |
| Meio ambiente | Negociação de regras multilaterais que bloqueiem o uso de medidas comerciais para enforçar decisões relativas ao meio ambiente e previnam a difusão de ações unilaterais (ecolabels, etc). |
| Normas técnicas | Reforço das disciplinas visando restringir o uso protecionista deste instrumento. |
| Comércio eletrônico | Negociação de regras multilaterais visando à facilitação de negócios. Avaliação dos impactos do comércio eletrônico sobre os acordos da Rodada Uruguai. |
| Formato das negociações | Rodada abrangente multitemática. |

4.4. O Mercosul como parceria estratégica e o caminho para a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA)

Embora o Mercosul represente pouco mais de 17% das exportações brasileiras, este número não traduz a relevância que o processo de integração em curso tem para o Brasil, em termos de inserção internacional.

A análise das tendências recentes das exportações e dos investimentos diretos externos do Brasil confirma que a importância econômica do Mercosul para este País é muito maior do que aquela que, em geral, lhe é atribuída, com base na participação agregada do Mercosul nos fluxos comerciais do Brasil.

Cabe registrar que a integração avançou em um ambiente macroeconômico pouco favorável e de que subsiste, no Mercosul, uma vasta gama de barreiras físicas e regulatórias à livre circulação de bens, serviços e investimentos entre os estados membros. Portanto, o potencial de negócios associado ao “mercado ampliado” do Cone Sul está longe de ter sido integralmente explorado.

Neste sentido, as estratégias de eliminação das barreiras remanescentes à livre circulação de bens e serviços dentro do Mercosul, e de aprofundamento da integração, são portadoras de um imenso potencial de novas oportunidades de negócios para as empresas brasileiras.

No entanto, a história recente do Mercosul tem-se caracterizado por grandes dificuldades para avançar a agenda de aprofundamento da União Aduaneira e para enfrentar temas típicos da agenda de consolidação.

A consolidação e aprofundamento do Mercosul trará um imenso potencial de novas oportunidades para as empresas brasileiras.

IMPORTÂNCIA ECONÔMICA DO MERCOSUL PARA O BRASIL

Alguns argumentos no plano econômico podem referendar, preliminarmente, a importância estratégica do Mercosul para o Brasil. São eles:

- **Ampliação da participação do comércio sub-regional no comércio exterior brasileiro:** o Mercosul em 1990 era responsável por 4,2% das exportações e por 11,2% das importações brasileiras, percentual que, em 1997, atingiu 17,1 e 15,8%, respectivamente;
- **Crescimento do mercado externo para exportações brasileiras:** no período entre 1990-1997, as exportações brasileiras para o Mercosul aumentaram 31,6% ao ano, enquanto este crescimento para o resto do mundo foi de 5,6%;
- **Concentração das exportações em produtos de maior valor agregado:** em 1996, 82% das vendas para a ALADI (exceto Mercosul) e 72% das exportações para o Mercosul referiam-se a produtos manufaturados, enquanto a participação destes produtos no total da pauta era 46%. Adicionalmente, observa-se que os produtos industrializados de alta e média tecnologia correspondiam a 40% da pauta de exportação para o Mercosul e a ALADI, em 1996, enquanto para o total das exportações este percentual é de apenas 23%. Esse dois mercados contribuíram em 43% para o crescimento das exportações desta categoria de produtos, entre 1993 e 1996, embora a sua participação conjunta no total da pauta exportadora do Brasil, em 1996, não ultrapassasse 23%;
- **Maior facilidade de acesso para empresas exportadoras de menor porte:** em 1996 a participação dos pequenos e médios exportadores nas vendas para o Mercosul foi de 14,0% e 12,8% para a ALADI, contra uma participação de quase 7,5% no total exportado pelo Brasil;
- **Importante papel contracíclico em setores afetados pela maior concorrência no mercado doméstico:** este é o caso de máquinas e equipamentos mecânicos, que, a par do crescimento do coeficiente de importação, ao longo da década de 90, acusaram também um aumento, embora de menor magnitude, do coeficiente de exportação, certamente devido ao desempenho de suas vendas para o Mercosul e ALADI;
- **Papel relevante na internacionalização de empresas e grupos brasileiros:** os investimentos externos brasileiros no Mercosul registraram significativo crescimento, passando de US\$ 180 milhões, em 1991, para US\$ 350 milhões, em 1995, distribuídos em diversos segmentos industriais, tais como autopeças, metalurgia, alimentos e bebidas, químico, entre outros.

O perfil institucional do Mercosul não tem sido capaz de dar o tratamento efetivo dos temas formalmente incluídos na agenda da União Aduaneira, cuja negociação tem respondido essencialmente ao jogo de pressões dos diferentes interesses políticos e econômicos envolvidos.

Mais do que a reavaliação da importância econômica do Mercosul para o Brasil, são as pressões para a negociação da ALCA que parecem hoje capazes de induzir a adoção, pelos países membros do bloco, de uma iniciativa político-institucional de “relançamento” do projeto de integração.

A Agenda

- **Conceder tratamento prioritário às agendas de consolidação e de aperfeiçoamento da União Aduaneira.** De fato, remanesce, no Mercosul, uma vasta gama de barreiras físicas e regulatórias à livre circulação de bens, serviços e investimentos entre os estados membros, sugerindo que o potencial do “mercado ampliado” está longe de ter sido explorado. Além disto, a não implementação de compromissos assumidos pelos estados membros e as mudanças unilaterais de regras que afetam de perto os parceiros geram, entre os agentes econômicos, incertezas, e seguramente inibem decisões de investimento;
- **Avançar as negociações dos itens da agenda de aprofundamento do Mercosul, bem como de sua institucionalização, independente da evolução das negociações da ALCA.** Avançar nas negociações de temas como o comércio de serviços, compras governamentais, por exemplo, é fundamental para melhorar as condições de acesso das empresas instaladas nos países membros, facilitando o aproveitamento preferencial de oportunidades de negócios nestas áreas.
É necessário discutir o aperfeiçoamento dos mecanismos de solução de controvérsias – aumentando sua agilidade e assegurando o cumprimento das decisões adotadas – e avaliar a conveniência de estabelecer um grupo técnico, ligado à Secretaria do Mercosul, capaz de sugerir diretrizes para que se avance continuamente nos temas da agenda de consolidação e de aprofundamento;
- **Completar a agenda de renegociação dos acordos antigos mantidos pelos países no âmbito da ALADI.** A concretização de um acordo de livre comércio com os países membros da Comunidade Andina adquire relevân-

A concretização de um acordo de livre comércio com a Comunidade Andina adquire relevância estratégica.

cia estratégica, ao maximizar, para as empresas brasileiras, os benefícios da ampliação do mercado doméstico, e ao garantir, para a indústria exportadora, o aprofundamento das preferências de acesso àqueles mercados, durante o processo de negociação da ALCA. Também por estes motivos é importante a retomada das negociações de um acordo com o México, ainda que de caráter restrito, dada a participação daquele país no NAFTA.

4.5. As negociações do Mercosul na ALCA e com a União Européia

Além das negociações em curso na OMC e no Mercosul, o Brasil tem participado de discussões sobre liberalização comercial que, se concretizadas, envolveriam os dois principais atores do comércio mundial: os EUA e a União Européia. Na realidade, as discussões avançaram muito mais no caso da ALCA do que da criação de uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia.

Enquanto a ALCA já se encontra em processo de negociação efetiva, a liberalização entre o Mercosul e a UE ainda permanece no terreno das hipóteses, e já suscita, na Europa, uma série de resistências, especialmente na área da agricultura. Na realidade, a principal motivação européia para a negociação com o Mercosul parece ser impedir a consolidação de uma “zona americana de preferência comercial e de investimentos”, que poderia ser gerada pela conformação da ALCA.

A ALCA tem uma dinâmica própria, e as negociações tiveram início apesar das resistências domésticas nos EUA – que impediram a concessão, pelo Congresso, de mandato negociador amplo ao Executivo – e das reticências ao projeto, manifestadas pelo Mercosul e, com maior ênfase, pelo Brasil.

A posição negociadora do Brasil e do Mercosul na ALCA reflete uma determinada percepção dos riscos e oportunidades vinculados ao processo de liberalização hemisférico e tem como pano de fundo uma dupla constatação: em primeiro lugar, os países do bloco são *global traders* e a associação preferencial com os EUA não se caracteriza como uma integração “natural” entre países com elevado grau de interdependência econômica, ao mesmo tempo em que pode produzir uma indesejável discriminação contra outros parceiros comerciais do Mercosul. Em segundo lugar, os riscos da integração para alguns setores da indústria doméstica seriam elevados, em função da acentuada assimetria entre as economias potencialmente envolvidas.

As negociações da ALCA tendem a conduzir a acordos OMC-plus, discriminando importantes parceiros brasileiros de fora do hemisfério.

Estas preocupações são reforçadas pela constatação de que as negociações da ALCA tendem a conduzir a acordos OMC-*plus*. Dado o tamanho relativo dos EUA, as preocupações com a exposição da indústria doméstica a uma nova rodada de liberalização tendem a ser pelo menos equivalentes às que se expressam no plano multilateral, ao mesmo tempo em que cresceriam os riscos de discriminação contra países não signatários do Acordo, importantes parceiros comerciais e de investimentos do Brasil. Para evitar esta discriminação, os países signatários da ALCA seriam levados a estender multilateralmente as concessões feitas no plano continental, impedindo que tais concessões fossem negociadas na OMC. Inversamente, se as negociações da ALCA não se encaminharem para acordos OMC-*plus*, o projeto tenderia à diluição.

Há que se considerar o fato de que o projeto da ALCA conta com a adesão da grande maioria dos países do Continente, concentrando-se no Mercosul e em interesses diversos nos EUA as resistências a ele. Isto significa que se o Executivo dos EUA conseguir administrar as pressões anti-ALCA, há razoáveis probabilidades de que se crie uma dinâmica favorável ao avanço das negociações. Estas probabilidades reforçam a necessidade de que o país esteja bem preparado para enfrentar estas negociações.

A Agenda

- **Negociações com a União Européia.** O interesse do Brasil em um acordo com a União Européia depende fundamentalmente, de um lado, da inclusão plena do tema agrícola nas negociações de acesso a mercados e subsídios, e, de outro, da evolução das negociações na ALCA e na OMC. De fato, caso as negociações comerciais avancem mais rapidamente no plano continental do que no multilateral, pode ser interessante concretizar um acordo com a UE, com vistas a compensar eventuais medidas discriminatórias da ALCA em relação a terceiros países;
- **Negociações da ALCA.** Os principais interesses brasileiros relacionam-se com o modelo de integração que emergirá mais do que com a obtenção de vantagens setoriais específicas. Dentro desta ótica, os interesses brasileiros estão concentrados nos seguintes pontos:
 - No estabelecimento de esquemas de liberalização e de convergência de políticas pouco discriminatórios em relação a terceiros países, no que se refere a comércio e a investimentos;

O acordo com a UE depende das negociações da ALCA e da OMC

- Na adoção, nos programas de liberalização comercial, do princípio da “reciprocidade assimétrica” ou de outra regra que permita cronogramas diferenciados de desgravação segundo os graus de desenvolvimento das economias e as assimetrias estruturais preexistentes entre elas;
- Na redução da exposição do Brasil e dos países da América Latina aos mecanismos unilaterais de discriminação comercial utilizados abundantemente pelos Estados Unidos. A consecução deste objetivo passa pelo estabelecimento de disciplinas OMC-*plus* na área de ações antidumping e anti-subsídios;
- Na obtenção de uma melhora substantiva nas condições de acesso ao mercado dos EUA para setores atualmente prejudicados por barreiras não-tarifárias ou por picos tarifários; e
- No tratamento, na primeira fase das negociações, de uma agenda de facilitação de negócios que não imponha mudanças legislativas, mas seja capaz de permitir maior transparência às práticas e políticas comerciais dos países envolvidos.

4.6. A preparação do País para as negociações

O dado mais relevante da participação recente do Brasil em negociações comerciais se refere à intensificação do relacionamento entre os setores público e empresarial privado.

De um período em que a abertura comercial colocou o Governo e o setor privado (empresarial e trabalhista) em uma posição de franca confrontação, passou-se a uma fase onde dominam as práticas de consulta e de cooperação, que se intensificaram e se formalizaram sobretudo a partir do processo de preparação das negociações da ALCA, em 1996 e 1997.

Dois processos estão na origem da intensificação da participação do setor privado nas negociações comerciais:

- De um lado, as entidades privadas empresariais e sindicais fizeram um importante esforço de profissionalização e de capacitação, nos últimos anos;
- De outro, a participação privada deu suporte à posição governamental brasileira na ALCA, especialmente no que se refere a princípios e ao cronograma das negociações de acesso a mercado. Neste sentido, conferiu legitimidade política à posição governamental e foi funcional aos objetivos dos atores públicos.

Entretanto, ainda persiste, no setor privado, a avaliação de que o sistema de consultas carece de um mecanismo institucional que contribua para definir mais claramente os espaços de participação e que garanta procedimentos conhecidos por todos. Na ausência deste mecanismo tem sido freqüente a frustração de expectativas dos atores do setor privado quanto à irregularidade na difusão de informações ou quanto à efetividade do chamado “quarto ao lado”.

Percebe-se que, em diversas oportunidades, as estratégias são discutidas com o setor privado em estágios demasiado avançados dos entendimentos oficiais, o que significa compromissos já assumidos pelo governo e de difícil modificação para atender propostas empresariais.

Além disto, a própria participação dos órgãos governamentais nas negociações deve ser aperfeiçoada: a equipe de negociadores é reduzida, é elevada a instabilidade nos quadros e freqüentemente falta coordenação entre os órgãos públicos envolvidos.

Os países do Mercosul têm diante de si uma extensa agenda de negociações que, para disponibilizá-las, gera uma demanda inédita em termos de recursos humanos e técnicos.

A Agenda

- **Capacitar negociadores.** Há requisitos elevados de capacitação nos temas em negociação, que devem ser atendidos por parte do setor privado e do Governo;
- **Dar estabilidade aos quadros negociadores do Governo.** Esta necessidade resulta de que as negociações temáticas tendem a ser cada vez mais especializadas, tecnicamente;
- **Ampliar a coordenação.** Os diversos órgãos de governo envolvidos nas negociações, a exemplo do que vem sendo realizado nas negociações da ALCA, devem buscar maior coordenação interna;
- **Institucionalizar os mecanismos de consulta e negociação com o setor privado nacional.** Com definição precisa dos procedimentos e dos papéis dos diferentes agentes envolvidos com as negociações. Cada vez mais, a posição nacional de um país será o produto destes mecanismos, cuja operação deve ser absolutamente transparente para ter legitimidade.

O sistema de consultas carece de um mecanismo institucional que defina mais claramente os espaços de participação e garanta procedimentos conhecidos por todos.

Coordenação editorial

ASCOM/Assessoria de Comunicação Social

Normalização bibliográfica

ECON/Gerência de Documentação

Projeto e supervisão gráfica

ADM/Área de Produção Gráfica



Confederação Nacional da Indústria