

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 527

**AS POLÍTICAS INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO  
EXTERIOR NO BRASIL: RUMOS E  
INDEFINIÇÕES\***

Regis Bonelli\*\*  
Pedro da Motta Veiga\*\*\*  
Adriana Fernandes de Brito\*\*\*\*

Rio de Janeiro, novembro de 1997

---

\* O texto, a seguir, resume partes de pesquisa conjunta dos autores e utiliza informações disponíveis até junho de 1997.

\*\* Pesquisador visitante da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

\*\*\* Consultor da Funcex e do BID.

\*\*\*\* Bolsista da Anpec/PNPE na Diretoria de Pesquisa do IPEA.



*O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.*

**Presidente**

*Fernando Rezende*

**Diretoria**

*Claudio Monteiro Considera*

*Luís Fernando Tironi*

*Gustavo Maia Gomes*

*Mariano de Matos Macedo*

*Luiz Antonio de Souza Cordeiro*

*Murilo Lôbo*

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

**ISSN 1415-4765**

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Rio de Janeiro – RJ**

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

Telefax: (021) 220-5533

E-mail: [editrj@ipea.gov.br](mailto:editrj@ipea.gov.br)

**Brasília – DF**

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

Telefax: (061) 315-5314

E-mail: [editbsb@ipea.gov.br](mailto:editbsb@ipea.gov.br)

© IPEA, 1998

*É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.*

---

---

# SUMÁRIO

---

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO: AS POLÍTICAS INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR ANTERIORES A 1995.....	1
2 - O DISCURSO OFICIAL: AS POLÍTICAS INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR EXPLÍCITAS .....	6
3 - AS POLÍTICAS INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR DE FATO .....	12
3.1 - A Política de Comércio Exterior .....	13
3.2 - A Política Industrial .....	33
4 - CONCLUSÕES.....	59
APÊNDICE .....	64
BIBLIOGRAFIA .....	70

---

---

## RESUMO

---

Este trabalho contém uma descrição e uma avaliação das políticas industrial e de comércio exterior brasileiras recentes, com ênfase no discurso, propostas e de iniciativas da atual administração. A primeira seção apresenta brevemente os antecedentes. Segue-se uma avaliação da política explícita e das modificações institucionais mais recentes, isto é, a partir de 1995. As políticas industrial e de comércio exterior de fato praticadas representam a maior parte do texto e são objeto da terceira seção. Uma seção de conclusão expõe os dilemas e limitações que vêm caracterizando as políticas industrial e de comércio exterior no último triênio. No Apêndice apresenta-se um resumo da legislação de defesa comercial (**antidumping** e de salvaguardas), aprovada no final de 1995.

---

---

# ABSTRACT

---

This paper analyses the recent evolution of trade and industrial policies in Brazil, focusing on the planned and actual initiatives of the present administration. We begin with a short presentation of the main antecedents of trade and industrial policies, particularly with respect to changes since 1990. A description of institutional and economic policy changes since early 1995 follows. Section 3 contains the core of the work. It is devoted to an evaluation of the policy course actually followed and the difficulties involved in implementing active industrial and trade policies in the context of the new economic environment. A reflection on the dilemmas and constraints of present industrial and trade policies closes the work. An appendix contains a summary of the legislation on antidumping and trade safeguards passed at the end of 1995.

---

## 1 - INTRODUÇÃO: AS POLÍTICAS INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR ANTERIORES A 1995<sup>1</sup>

É fartamente conhecido que as medidas de estímulo à indústria historicamente adotadas no Brasil foram eficazes no que se refere ao crescimento da produção, mas negligentes quanto a aspectos tais como competitividade e eficiência da produção manufatureira. A industrialização brasileira beneficiou-se em suas diversas fases de três instrumentos principais, embora não necessariamente em simultâneo: proteção tarifária e não-tarifária muito elevada, controles de câmbio e, em alguns poucos períodos, desvalorizações cambiais com a finalidade de elevar o excedente exportável. Exceto por essas últimas, todos os demais esquemas caracterizaram-se por subsidiar importações consideradas essenciais e prejudicar as exportações devido ao imposto implícito no câmbio (freqüentemente) sobrevalorizado. Para neutralizar este viés, foram desenvolvidos especialmente durante o período 1965/85 diversos esquemas de apoio às exportações.

As barreiras não-tarifárias foram, historicamente, a norma. O instrumento tarifário foi na maior parte do tempo pouco utilizado — algo tanto mais verdadeiro quanto mais nos aproximamos das crises do petróleo nos anos 70 e da dívida na década de 80. Sem perda de generalidade é possível afirmar que, em resposta à crise da dívida e ao estrangulamento das contas externas, foram reforçados mecanismos já adotados em algum momento no passado, bem como criados outros esquemas visando quase unicamente à economia de divisas. Os esquemas de apoio e proteção de âmbito setorial foram, igualmente, outra norma.

Do lado da política de exportações, os incentivos fiscais e creditícios passaram a ser um importante instrumento de estímulo depois de 1964. Neste ano, foi regulamentado o regime de **drawback** e as exportações de manufaturas foram isentas do pagamento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A partir de 1967 essa isenção passou a incluir também o ICM. No mesmo período, começou a ser montado novo sistema público de financiamento das exportações. Isso ocorreu com a instituição do Fundo de Financiamento às Exportações (Finex), primeiro na modalidade pré-embarque e, em seguida, no pós-embarque, sob as formas de financiamento direto ao exportador e de equalização de taxas de juros. Incentivos mais agressivos foram instituídos em 1969/70, com a criação do crédito-prêmio do IPI e do ICM e com o estabelecimento do Programa Befiex, voltado para o atendimento de grandes empresas com projetos de longo prazo de exportação de manufaturados, em geral vinculados à expansão da capacidade produtiva no país.

Esta política de incentivos foi um elemento de grande importância na estratégia de adaptação às crises externas da década de 70 e do começo da de 80, mas foi sendo gradualmente desativada, a partir de 1983, em função de: **a)** pressões do Gatt e de alguns parceiros comerciais do Brasil; e **b)** do agravamento das

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, para uma avaliação mais detalhada, Bonelli (1996).

restrições financeiras, que determinaram a desativação, na segunda metade da década de 80, da maioria das linhas oficiais de crédito às exportações. Uma política de câmbio mais ativa passou então a desempenhar o papel de instrumento central de incentivo às exportações, assegurando a manutenção de taxas adequadas de rentabilidade à atividade exportadora, contrabalançando a retração dos subsídios fiscais e creditícios.<sup>2</sup>

Esses esquemas de proteção, estímulo e regulação da atividade industrial e de comércio exterior sofreram diversas mudanças ao longo do tempo, mas nenhuma foi tão radical quanto as adotadas a partir de 1990. Um pouco antes disso, ao final do Governo Sarney, ainda foram ensaiadas algumas medidas típicas de âmbito setorial (**industrial targeting**). Isso tudo foi alterado na própria data inaugural da administração do presidente Fernando Collor de Melo com a Medida Provisória nº 158 — depois transformada, com modificações, na Lei nº 8.032<sup>3</sup> — com a Portaria MEFP nº 56<sup>4</sup> e com a Medida Provisória nº 161 (depois Lei nº 8.034, em 12/4/90, com algumas mudanças) da mesma data. Esses documentos simplificaram radicalmente o sistema de política industrial e de comércio exterior até então vigente através da revisão da política de importações e da abolição de incentivos fiscais e/ou regionais.<sup>5</sup>

A tendência predominante de política industrial à época apontava para o uso mais ativo de políticas horizontais, relativamente às verticais ou setoriais. O principal conjunto de medidas de política industrial, por suas implicações em relação ao comportamento e desempenho da indústria nos anos seguintes, seria adotado em junho de 1990 (implementado pela Portaria nº 58 do MEFP, de janeiro do ano seguinte):<sup>6</sup> as Diretrizes Gerais da Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice; Portaria nº 365), que anunciavam uma nova estrutura tarifária a ser

---

<sup>2</sup> A retração tem início em 1979, quando foram desativados incentivos como subsídios fiscais e creditícios.

<sup>3</sup> Essa lei revogava todas as isenções e reduções de imposto de importação e do IPI sobre importações. Em 1991, foi divulgada uma lista de produtos não produzidos no Brasil que gozariam de isenção de IPI. Além disso, estabeleceu-se uma alíquota zero na importação de bens de capital sem produção nacional, com os pleitos sendo analisados caso a caso, mas com o mesmo critério. As isenções revogadas em 1990 viriam a ser parcialmente retomadas em 1995 para as importações de bens de capital. Admitiam-se apenas como principais exceções casos associados ao regime de **drawback**, produtos de informática, acordos internacionais, ZPEs (algo que não constava da Medida Provisória nº 158, mas que foi introduzido na lei) e incentivos à Zona Franca de Manaus (ZFM) com algumas restrições.

<sup>4</sup> Por este instrumento foram revogadas as listas de importações suspensas, a exigência de apresentação de programas de importação por parte das empresas e a anuência prévia de agências federais para importar, exceto no caso dos bens de informática. Esta última foi redefinida pelo Decreto nº 99.541 (21/9/90).

<sup>5</sup> Apenas para resumir, os destaques a esse respeito incluíam: **a)** passos para diminuir a influência da ZFM pela eliminação da isenção de impostos sobre as vendas para o restante do Brasil; **b)** redução à metade do Adicional sobre Fretes para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e modificação dos critérios que regulam o uso destes recursos pelo BNDES; **c)** suspensão (provisória) do decreto de criação das ZPEs; **d)** eliminação de alguns regimes especiais de importação; **e)** eliminação geral de subsídios fiscais, inclusive às exportações, em geral relacionados à isenção do pagamento do imposto de renda; **f)** redução substancial dos recursos destinados ao financiamento das exportações; e **g)** anúncio da eliminação de obstáculos administrativos às importações.

<sup>6</sup> O cronograma de reduções graduais das tarifas de importação foi estabelecido pela Portaria MEFP nº 58 (31/1/91), sendo revisto pela Portaria nº 131 (18/2/92). Posteriormente, sofreria antecipações em 1993 e 1994.

gradualmente implantada ao longo dos cinco anos seguintes:<sup>7</sup> previa-se que em 1994 a tarifa modal ficasse em 20% com a alíquota máxima em 40% e a média em 14%. Dada a proteção natural representada pelos custos de transporte, seguros e portuários, o esquema fornecia um nível de proteção satisfatório em condições normais de funcionamento da economia e dado o prazo de implementação da redução tarifária.

No que diz respeito às barreiras não-tarifárias, as medidas mantinham a sintonia com o espírito da liberalização comercial em curso: **a)** em março de 1990 foram eliminadas todas as barreiras não-tarifárias sem amparo legal (os bens de informática só sofreram alteração em 1991, com a aprovação pelo Congresso da nova Lei de Informática; as alíquotas deste setor sofreram pequenas modificações no anúncio do cronograma em fevereiro de 1991, mas modificações maiores aconteceram em 1992); **b)** em agosto de 1990, suspensão (abolição, em fevereiro de 1991) de requisitos mínimos para o financiamento de importações; **c)** redução de índices de nacionalização nos créditos da Finame/BNDES para bens de capital sob encomenda (de 85% para 70%; em fevereiro de 1991 o índice passaria a 60% para todos os créditos de instituições oficiais e compras governamentais); **d)** remoção, em 1990, de boa parcela da legislação e procedimentos administrativos que afetavam a formação de custos (incentivos e subsídios) ou as condições de entrada (mecanismos de proteção) dos bens de informática até então em vigor, e estabelecimento de uma nova política para o setor através da Lei nº 8.248 (23/10/91), em substituição à que garantia a reserva de mercado (Lei nº 7.232, de 29/10/84).

As diretrizes de junho de 1990 incluíam prioridades setoriais de política industrial em relação a apenas dois grupos de produtos: **a)** indústrias de alta tecnologia (informática, química fina, mecânica de precisão, biotecnologia e os chamados novos materiais<sup>8</sup>), que seriam beneficiadas por medidas, não-explicitadas à época, de proteção (indústrias nascentes); e **b)** indústrias necessitando de reestruturação.<sup>9</sup>

Na verdade, quando o Programa de Competitividade Industrial (PCI) foi lançado, em dezembro de 1990, ele incluía alguns traços de prioridades setoriais. A falta de definição inicial quanto às prioridades,<sup>10</sup> no entanto, se por um lado poderia indicar uma medida potencialmente horizontal, por outro sugeria a necessidade de se criarem instâncias de negociação que significassem, essencialmente, a possibilidade de voltar a identificar "ganhadores" e "perdedores" na concessão de incentivos por parte do Estado — o que não foi fácil no contexto da época.

---

<sup>7</sup> Na mesma data divulgava-se o termo de referência do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), apresentando-se as metas e objetivos do programa, e a Portaria nº363, que definia em 70% os índices de nacionalização de bens de capital para efeito de concessão de benefícios fiscais, financiamento por entidades oficiais de crédito e compras da administração federal direta e indireta. A Portaria nº126 (27/2/91) iria reduzir este percentual para 60%.

<sup>8</sup> É no mínimo curioso que a eleição de setores tenha sido a mesma adotada no governo anterior, em 1988, quando da divulgação do conjunto de medidas de "A nova política industrial", do Governo Sarney.

<sup>9</sup> Na verdade, tudo indica que se tratava mais de uma indicação de prioridades futuras do que de uma política de apoio real, pois nenhuma medida específica seria adotada em relação a essas indústrias.

<sup>10</sup> Este programa não passou do papel, isto é, não foi implementado e nem mesmo propriamente enunciado.



Uma tentativa de avançar em termos de políticas setoriais ocorreu quando da criação dos Grupos Executivos de Política Setorial (GEPs). Os GEPs eram mecanismos de articulação e troca de informações entre governo e empresas. A eles caberia discutir e submeter à decisão governamental medidas referentes à aplicação dos instrumentos de política industrial, assim como estimular a interação de empresas e outras entidades em cada complexo industrial. No entanto, os GEPs foram criticados por serem apenas canais de expressão de interesses localizados. Além disso, na medida em que se difundissem para todo o setor industrial, sua utilização generalizada diluiria sua capacidade para induzir a discriminação entre setores, através de esquemas de incentivos e de promoção. Esse tipo de crítica, aliás, seria feita às sucessoras dos GEPs, as Câmaras Setoriais: os setores não-incluídos, aqueles para os quais não havia GEPs (ou Câmaras), ficariam, obviamente, fora dos esquemas de incentivo.

A consolidação dos GEPs em 1990 seria dificultada por dois motivos mais ou menos óbvios no contexto, daí resultando que os GEPs tiveram pouca atuação — embora tenham sido um modelo para as futuras Câmaras Setoriais. O primeiro derivava da necessidade de equilíbrio fiscal, que fazia com que o governo federal ficasse pouco inclinado a distribuir isenções de pagamentos de impostos ou a incentivar a criação de reservas de mercado naquele momento. O segundo foi o insucesso do programa de estabilização do Governo Collor, que ficou transparente à medida que o ano de 1990 aproximava-se do seu término: conforme a taxa de inflação aumentava e o governo investia publicamente contra o poder remarcador de preços dos oligopólios, tornava-se progressivamente mais difícil promover os GEPs.

De qualquer forma, uma avaliação do PCI — uma das três pernas da política de competitividade anunciada em 1990 — as outras duas sendo o PBQP e o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (Pacti) — mostraria que ele nunca passou, de fato, de uma listagem de objetivos e instrumentos. Nunca ficou claro como o conjunto de propostas seria implementado. Crítica semelhante poderia ser feita às propostas do discurso oficial de política industrial veiculadas em fins de 1995 (ver adiante).

A política industrial visando ao aumento da competitividade seria reforçada em 1990 com o anúncio do Pacti e do PBQP, cujos resultados não foram plenamente atingidos pelas mesmas razões pelas quais os GEPs falharam: ausência de incentivos significativos. Ainda assim, aceita-se que o PBQP tenha sido bem-sucedido no que se refere à motivação empresarial.

A experiência com os GEPs inspiraria a das Câmaras Setoriais, mecanismo criado em 1991 para ajudar na flexibilização do congelamento de preços imposto pelo plano de estabilização Collor II, de fevereiro daquele ano. Essas Câmaras tinham, como novidade, a inclusão de sindicatos de trabalhadores. Com o tempo iriam se tornar o **locus** principal para a proposição de iniciativas de políticas industrial e comercial, iniciativas essas poucas vezes concretizadas.

Uma avaliação do Pacti é ainda prematura na medida em que a Lei nº 8.661/93 é recente e os efeitos de mudanças nessa área demoram a aparecer. Pelos resultados iniciais, o MCT estima que para cada unidade de renúncia fiscal o setor privado tenha investido o triplo em P&D.

Em termos concretos, o principal resultado alcançado pelas Câmaras, do ponto de vista da política industrial e de comércio exterior, refere-se ao acordo automobilístico que, no entanto, não chegou a ser implementado à época. Esse acordo estabelecia que metas de exportação seriam trocadas por quotas para carros importados no mercado doméstico, mais um monopólio de importação com isenção tarifária para os fabricantes estabelecidos no Brasil.<sup>11</sup> Esta, aliás, seria uma das características do Acordo Automobilístico de 1995, atualmente em vigor (ver adiante).

Além disso, diversos instrumentos setoriais anteriormente eliminados ou de impacto suavizado foram retomados à época. Como exemplos, temos as ZPEs e benefícios à ZFM, além de incentivos fiscais para a compra de bens de capital e para exportadores, justificados para amenizar a recessão. O alcance dessas medidas foi, obviamente, limitadíssimo. Na verdade, boa parte do que se fez nessa área refletiu tanto a pressão interna para a não-adoção de determinados mecanismos quanto a indecisão no que diz respeito à escolha do modelo de política industrial a seguir. Assim, por exemplo, no que se refere às ZPEs, a Lei nº 8.396 (3/2/92) alterou o Decreto-Lei nº 2.452/88, que havia sido suspenso por 180 dias pela Lei nº 8.032 (12/4/90),<sup>12</sup> destacando-se a revogação da possibilidade de vender no mercado interno uma parcela da produção das ZPEs. Argumentos e ações em prol das ZPEs cairiam em desuso no Governo Fernando Henrique Cardoso. Já as isenções de impostos de importação sobre bens de capital voltariam a vigorar a partir de 1995 no contexto do acordo relativo à automobilística.

Do ponto de vista da criação de novos instrumentos e medidas, as políticas industrial e de comércio exterior não sofreram grandes alterações ao longo do Governo Itamar Franco. As mais importantes medidas foram: **a)** a Lei nº 8.661/93, que definiu incentivos para estimular a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária, de fato, aliás, restabelecendo incentivos já previstos na chamada Nova Política Industrial do Governo Sarney, divulgada em 1988;<sup>13</sup> **b)**

<sup>11</sup>O projeto original, à época do ministro Marcílio Moreira, previa metas de investimento e exportação contra redução nas tarifas incidentes sobre insumos, componentes e bens de capital. Esta redução era limitada pelo índice de nacionalização, compras de equipamentos domésticos em determinadas proporções e não-concentração nas compras de insumos.

<sup>12</sup> Na verdade, na versão da Medida Provisória nº 158 (15/3/90), que deu origem à Lei nº 8.032, a medida era mais radical, pois chegava ao ponto de revogar a lei que criara as ZPEs. Pressões forçaram o recuo.

<sup>13</sup> Do ponto de vista do marco institucional, as mudanças operadas desde o início de 1990 também foram expressivas. A fusão ministerial juntou os três principais ministérios da área econômica (Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio) em um único, o MEFP. Dentro deste, as matérias relacionadas às políticas industrial e de comércio exterior ficaram na Secretaria Nacional de Economia. Afora o caráter formal dessa junção, havia um fator substantivo agindo no sentido de dar fundamento legal ao novo ministério (e alterar o balanço de forças em seu interior): a Constituição de 1988, que havia determinado que as matérias de cunho fiscal fossem da alçada da Fazenda. Quando o MEFP foi desmembrado, no começo da administração do presidente Itamar Franco, reverteu-se em linhas gerais à estrutura anterior, na qual o DIC e o Decex, agora transformados em secretarias, voltaram à órbita do Ministério da Indústria, Comércio e

no segundo semestre de 1994, a Lei em defesa da competição (Lei nº 8.844); c) e as Medidas Provisórias nºs 616 e 655, alterando a legislação **antidumping** para ajustá-la às novas orientações da Rodada Uruguai. Em fins de 1995, essas medidas provisórias seriam objeto de regulamentação após a aprovação da Lei nº 9.019/95 (ver Apêndice).

## **2 - O DISCURSO OFICIAL: AS POLÍTICAS INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR EXPLÍCITAS**

As políticas industrial e de comércio exterior definidas no Governo Fernando Henrique Cardoso representam, até certo ponto, uma continuidade em relação à do governo imediatamente anterior. Além disso, a atual administração tem buscado aperfeiçoar o aparato institucional, especialmente para levar em conta a estabilidade econômica após a implantação do Plano Real. Os objetivos das políticas industrial e de comércio exterior, assim, são subordinados pela filosofia geral de governo subjacente ao Plano Real. No entanto, como se verá, a atual política (ou ausência de, segundo os críticos, notadamente alguns representantes da indústria) reflete ainda a dispersão de poderes e capacidade normativa entre os principais ministérios da área econômica e a necessidade de reformas institucionais.

Deve-se reconhecer, além disso, que as políticas industrial e de comércio exterior não operam em um vácuo institucional. Entre outras coisas, há limitações que devem ser consideradas, que vêm do fato de que o Brasil é signatário de acordos internacionais como o Gatt [e membro da Organização Mundial do Comércio (OMC)] e o Mercosul, que restringem a liberdade de ação nessa área. Isso cria dificuldades especialmente em relação à principal medida de política industrial da atual administração: o acordo automotivo de 1995.

O principal documento oficial de enunciado de orientações e intenções intitula-se Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, cuja versão mais recente é de setembro de 1995.<sup>14</sup> Este documento aponta como principal objetivo da

---

Turismo (MICT). No âmbito da Secretaria de Comércio Exterior ficaram o DTIC (ex-CTIC) e o DTT (ex-CTT), que haviam estado, antes da fusão, no âmbito da Fazenda. Este último departamento tinha tido a atribuição de propor as tarifas de alfândega até as reformas estruturais de 1990. O problema é que, novamente, a prerrogativa de decidir em matéria fiscal ficava com o Ministério da Fazenda, onde o ministro de Estado [ouvida Secretaria de Política Econômica (SPE)] é quem tem o poder de emitir portarias com alterações tarifárias. Assim, o poder de manipular o instrumento de política econômica encontra-se, de fato, no Ministério da Fazenda. Na verdade, o MICT não dispõe de instrumentos efetivos. Trata-se mais de um agente de coordenação de decisões com a atribuição de pensar uma estratégia de desenvolvimento industrial para o país. De qualquer forma, é o órgão formulador das políticas industrial e de comércio exterior, sendo o agente coordenador das pressões que são exercidas pelas Câmaras Setoriais. A elaboração da proposta de governo relacionada à política industrial, tecnológica e de comércio exterior, apresentada e comentada adiante, é de autoria do MICT.

<sup>14</sup> MICT, setembro de 1995. Em fins de março de 1996 o governo publicou uma versão resumida (sem data, porém) deste texto. Aparentemente, trata-se de documento oficial, que retrata a posição do Executivo em relação à matéria. No que se segue, estaremos nos referindo à versão de setembro de 1995. Com a mudança do titular da pasta, o MICT não insistiu na proposta. Em meados de 1997, um jornal carioca noticiou a

política industrial do governo a consolidação de um novo padrão de expansão para o sistema industrial brasileiro. A idéia central é a de criar condições para que as empresas migrem das estratégias nitidamente defensivas das fases iniciais da nova política industrial e de comércio exterior pós-1990 para uma etapa que deveria ser caracterizada por postura ofensiva baseada no crescimento da capacidade de produção e de inovação tecnológica.

As políticas industrial e de comércio exterior assim formuladas têm três objetivos explícitos, todos de alto grau de generalidade e dos quais é difícil discordar: **a)** expandir a produção e o consumo interno de bens e serviços, com auxílio da expansão e melhoria do intercâmbio com o exterior, assegurando a elevação do padrão de vida da população brasileira, especialmente dos segmentos mais pobres; **b)** desconcentrar geograficamente a produção industrial, mediante o apoio e estímulo ao fortalecimento dos pólos industriais já existentes e o aproveitamento de novas oportunidades de investimento em nível regional; e **c)** aumentar e melhorar a qualidade das oportunidades de trabalho, com apoio no dinamismo da atividade industrial, na formação e capacitação da mão-de-obra e na correção de distorções no mercado de trabalho que desestimulam a geração de empregos na atividade formal.

A atual fase (isto é, em 1995/96) da indústria brasileira é denominada "etapa de reestruturação e expansão competitivas do sistema industrial". E, ainda, que "além da estabilidade econômica e da manutenção da abertura econômica ante o exterior, condicionantes básicas para a presente etapa, serão seus vetores principais: o aumento dos investimentos; a aceleração da capacitação tecnológica; a ampliação do fluxo de comércio exterior; e o aprofundamento das reformas institucionais e da Administração Pública" (p.3).

Para concretizar esses objetivos gerais, a ação governamental se desdobrará em duas principais linhas de ação. A primeira consiste na criação e manutenção de um ambiente favorável ao desenvolvimento das estratégias empresariais, através do combate aos fatores econômicos e institucionais que, embora fora do poder decisório das empresas, podem afetar negativamente sua competitividade. É o caso dos fatores que compõem o "custo Brasil", refletido nas carências de infraestrutura econômica e social, nas distorções do sistema tributário, no elevado custo do financiamento, nas deficiências do sistema educacional, no elevado custo da mão-de-obra (dados os pesados "encargos sociais" que incidem sobre esses custos), na regulamentação excessiva e inadequada da atividade econômica etc. A segunda consiste no apoio e estímulo a expansão e modernização do parque industrial brasileiro. Tem-se ainda em vista a regulação da atividade econômica como forma de impedir as práticas nocivas ao desenvolvimento econômico e social.<sup>15</sup>

---

existência de novo documento de política industrial. Até o fechamento deste texto, porém, nada havia sido oficialmente divulgado, provavelmente, por não haver consenso no governo quanto às medidas propostas.

<sup>15</sup> É forçoso reconhecer que, passados dois anos de sua formulação, o documento do MICT parece ultrapassado. A leitura do texto a seguir mostra quão pouco se avançou em relação às propostas neste tempo. Seu enunciado aproveita e adota as mudanças no saber convencional em relação a diversos aspectos, o que é um ponto positivo.

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior enumera uma série de instrumentos — políticas de investimento, de capacitação tecnológica, de comércio exterior, de capacitação de recursos humanos e de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte — para viabilizar seus objetivos. Estas políticas são apresentadas a seguir, em conjunto com seus respectivos programas.

- Instrumentos

- a) Política de Investimento

Este instrumento tem por objetivo o aumento dos investimentos em geral e em indústrias específicas com potencial competitivo, incluindo a reestruturação empresarial ou a expansão da capacidade de produção. Assim, em seu contexto deverão ser identificadas e sinalizadas as oportunidades de investimento, eliminadas as restrições ao investimento privado nacional ou estrangeiro e reduzidos os preços de insumos e de bens de capital. A importação de tecnologia deve ser apoiada, assim como a disponibilidade e melhoria das condições de financiamento a longo prazo. Neste último caso, deve-se promover a reestruturação dos sistemas financeiros, público e privado, bem como favorecer a poupança interna. Estas são condições necessárias para o fortalecimento da capacidade de financiamento de longo prazo do país, com base em recursos financeiros internos.

A meta quantitativa proposta é passar de uma taxa de formação bruta de capital fixo da ordem de 15% do PIB em 1994 para 20,5% em 1999. A viabilização da meta proposta se dará através do desenvolvimento de um programa de investimentos, contendo as estratégias e instrumentos necessários para tal. O Proinvest se encarregará, assim, de estabelecer um conjunto ordenado de ações capazes de sustentar os investimentos nacionais e estrangeiros requeridos para o desenvolvimento competitivo, combinando a estratégia de exportação com a de expansão do mercado interno, levando em conta as políticas macroeconômicas de médio e longo prazos.

- b) Política de Capacitação Tecnológica

Esta política abrange a inovação e a infra-estrutura tecnológicas. Com relação à inovação tecnológica, serão elaboradas metas para a capacitação em pesquisa e desenvolvimento, gestão de tecnologia e **design**.

No que diz respeito à capacitação em pesquisa e desenvolvimento, esta será estimulada e apoiada, entendendo-se que a competência tecnológica, além de fator de competitividade em si, é também absolutamente necessária para que as empresas possam participar das novas formas de acesso à tecnologia, feitas dentro de esquemas de parceria e troca.

A gestão tecnológica compreende não só a gerência da tecnologia dentro de cada empresa, mas também a dinâmica de parcerias, contratos, associações, proteção de direitos etc., tanto em nível nacional como internacional. Incluem-se aí também o processo de acesso à informação tecnológica, o uso de competência externa para a solução de problemas técnicos e os desafios decorrentes da questão ambiental. Será realizado esforço no sentido de fortalecer uma cultura moderna de gestão tecnológica no país, através do apoio a cursos e treinamento, com a necessária cooperação com centros de reconhecido renome em âmbito internacional.

No tocante à infra-estrutura tecnológica, serão realizados esforços articulados seguindo as seguintes diretrizes: **a)** formação de centros setoriais regionais de informação tecnológica, com o objetivo de levar ao setor produtivo a informação de que ele necessita; **b)** estruturação de um sistema metrológico nacional, tanto no que se refere à metrologia científica como à descentralização da metrologia legal; **c)** transformação e implementação de normalização e regulamentação técnica; **d)** continuação do processo de implantação de um sistema nacional de certificação de conformidade de produtos e serviços, com base em organismos credenciados pelo Instituto Nacional de Metrologia (Inmetro); **e)** continuação do processo de credenciamento, pelo Inmetro, de laboratórios para a realização de testes, ensaios e análises necessários para a certificação de conformidade; **f)** elaboração de um programa de redirecionamento das atividades dos institutos de tecnologia industrial, de forma a inseri-los em contextos produtivos afins e orientar suas ações para a solução de problemas tecnológicos no segmento empresarial; **g)** incentivo ao reforço da capacidade instalada de prestação de serviços tecnológicos, tanto por empresas como por entidades tecnológicas; **h)** apoio a iniciativas de cooperação tecnológica, tanto em nível nacional quanto internacional, principalmente quando envolverem efetiva transferência de tecnologia, além de revisão da regulamentação dos contratos de transferência de tecnologia, de forma a facilitar o acesso à tecnologia externa; **i)** incentivo ao fortalecimento de entidades não-governamentais de defesa do consumidor; e **j)** utilização das mudanças na legislação referente à propriedade intelectual como instrumento consistente das políticas industrial e tecnológica, de forma a garantir o equilíbrio entre os detentores e usuários deste conhecimento, cerceando tanto o abuso do poder econômico como o uso ilegal da propriedade de terceiros.

A mobilização e coordenação dos instrumentos mencionados serão realizadas no âmbito de programas. Neste sentido, terá continuidade a execução do PBQP e do Pacti, e implementado o Programa Brasileiro do Design (PBD).

O PBQP objetiva estimular, orientar e apoiar os esforços da sociedade brasileira na busca da competitividade internacional, através da promoção da melhoria da qualidade e aumento da produtividade dos bens e serviços produzidos e oferecidos pelo país.

**O Programa Brasileiro do Design** visa promover o desenvolvimento do **design** brasileiro, objetivando o aumento da competitividade dos bens e serviços

produzidos no país. Caberá ao programa criar a **Marca Brasil**, o que representa uma alavanca para o reconhecimento internacional dos produtos brasileiros.

#### c) Política de Comércio Exterior

A política de comércio exterior estará orientada para dois objetivos principais: **a)** o aumento significativo dos fluxos de comércio do país, em relação à produção interna e ao comércio mundial; e **b)** o aperfeiçoamento do **controle dos fluxos de comércio** com o propósito de assegurar o abastecimento do mercado interno, **evitar práticas comerciais desleais** em prejuízo da produção nacional e **contribuir para o equilíbrio do balanço de pagamentos**.

Para alcançar os objetivos propostos, a política comercial será estruturada em torno de vários programas, relacionados a seguir:

-Programa Novos Pólos de Exportação: visa contribuir para o aumento e diversificação das exportações do país, mediante a incorporação de novos produtos, regiões e empresas à exportação de bens e serviços, a ampliação da participação das pequenas e médias empresas e o aumento do valor agregado e da competitividade dos produtos.

-Programa de Financiamento às Exportações: o objetivo deste programa é contribuir para a expansão das exportações por meio do aumento dos recursos para financiamento em condições semelhantes às vigentes no mercado internacional, a redução dos custos financeiros e da racionalização das operações administrativas pertinentes.

-Programa de Desregulamentação: busca dotar o comércio exterior do país de uma administração ágil e moderna, mediante a informatização das operações, consolidação das normas jurídicas e administrativas, racionalização e uso eficiente da infra-estrutura de apoio e redução de restrições ao comércio exterior.

-Programa de Defesa Comercial: tem em vista o aperfeiçoamento da legislação e da administração ante as práticas desleais de comércio e as práticas protecionistas por parte de outros países.

-Programa de Integração no Comércio Regional e Mundial: tem como objetivo fortalecer a participação do país nos mecanismos de integração regional (Mercosul, Aladi, ALCSA e Afta) e na OMC.

#### d) Política de Capacitação de Recursos Humanos

O novo padrão de expansão da economia brasileira necessitará de crescente apoio à educação e à capacitação profissional da mão-de-obra, como condição para a utilização eficiente das novas tecnologias e formas de organização do trabalho,

cada vez mais exigentes em termos de nível de instrução e de capacitação profissional. Neste sentido, o objetivo central da presente política será a articulação do governo e do setor privado para prover as empresas de mão-de-obra devidamente instruída para lidar com a modernização competitiva.

A política de capacitação de recursos humanos dará ênfase à educação básica e à capacitação da mão-de-obra já incorporada à atividade produtiva, assim como à requalificação da mão-de-obra liberada em decorrência da reestruturação das empresas e à formação técnica nas universidades. Para este fim, será elaborado o Programa de Formação de Recursos Humanos para a Competitividade Industrial.

#### e) Política de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

Esta política visa à desconcentração geográfica da atividade econômica, via produção de bens e serviços de proximidade e base local. Além disso, orienta-se para a manutenção e criação de empregos, a formação de agentes empreendedores e os ganhos em qualidade e competitividade necessários para o fortalecimento das empresas nos mercados interno e externo.

É importante ter claro, na análise deste documento, que se trata de uma declaração de intenções, decorrentes de um diagnóstico razoavelmente consensual no país quanto ao esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações — e da adoção de algumas diretrizes vinculadas a novos paradigmas produtivos, como a especialização flexível, o desenvolvimento sustentável, a integração supranacional etc. O documento vale antes como um sinalizador de percepções governamentais quanto às deficiências do parque produtivo brasileiro e às macroprioridades da modernização industrial do que como referência sólida para as ações do governo federal e para a concessão de prioridades concretas por parte do governo como um todo. Resulta daí que é muito elevado o grau de dispersão no que se refere à concretização destas intenções e à transformação destas em programas com metas e meios definidos e regulamentados.

### **3 - AS POLÍTICAS INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR DE FATO**

A ampliação da abertura comercial no final de 1994 pela alteração no cronograma de redução tarifária,<sup>16</sup> no segundo semestre de 1994, representou a etapa final do processo iniciado em 1990. Como vimos, ao início desse processo as tarifas médias sobre importações eram da ordem de 40%. Além disso, havia uma lista de produtos cuja importação era proibida. Em 1996, chegou-se à tarifa média de 12,5% e nenhuma proibição de importação.

---

<sup>16</sup> A rigor, como dissemos, o cronograma não foi alterado. O que foi mudado foram as alíquotas vigentes após cumprido o cronograma. Quanto à antecipação de três meses do Mercosul e dadas as pequenas modificações nas alíquotas, o efeito foi mais sobre as expectativas do que sobre a competitividade dos produtos locais.



Tendo sido a principal peça das políticas industrial e de comércio exterior desta década até o momento, a abertura comercial caracterizou-se pelo forte impacto sobre a estrutura da indústria, sobre seu desempenho competitivo e suas perspectivas, com implicações que se projetam sobre o futuro. O discurso oficial analisado na seção anterior é parte desse processo ao propor estratégias de continuidade, além de políticas gerais e específicas.

A prática de políticas industrial e de comércio exterior, no entanto, comporta variantes em relação às propostas. Discurso e prática nem sempre andam juntos, na medida em que nem sempre há consenso entre os formuladores de política econômica quanto a ações específicas.

Assim é que a principal medida de política industrial propriamente dita da administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi de cunho marcadamente setorial — aquela relacionada à indústria automobilística, com o acordo automotivo de abril de 1995 —, apesar da postura ostensivamente favorável às medidas horizontais por parte da equipe econômica desde 1994.

No âmbito das medidas mais gerais e modificações institucionais, no entanto, há diversas iniciativas de políticas horizontais, aparentemente mais de acordo com a filosofia geral de atuação do governo. Dentre estas, merecem destaque as medidas tendentes à redução do “custo Brasil”, as mudanças no marco institucional (especialmente no que toca à política de comércio exterior) e na legislação de defesa comercial, a política de financiamento do BNDES e a política de competição (antitruste). Medidas isoladas e tópicas de legislação de comércio exterior (basicamente, alterações tarifárias) têm também tido destaque entre as iniciativas recentes, apontando na direção oposta às anteriores — isto é, no sentido de proteger e/ou privilegiar segmentos industriais específicos. Vejamos cada um destes itens, a seguir.

### **3.1 - A Política de Comércio Exterior**

Uma das principais características do Plano Real é a desvinculação da taxa cambial da evolução dos preços domésticos — isto é, a dexindexação do câmbio. Dados a inflação residual dos primeiros meses do Real e o regime de flutuação cambial praticado pelo Banco Central — com o uso do câmbio como âncora para os preços dos bens comercializáveis (**tradables**) —, observou-se um descolamento do câmbio em relação à taxa de inflação, tornado possível pelos ingressos de capital pelo balanço de pagamentos, atraídos pelos juros elevados. Somado a isso, o aquecimento da economia no período inicial do plano e a criação de novos canais de comercialização e de uma infra-estrutura de importações geraram ingressos crescentes de produtos importados. Ao mesmo tempo, a taxa cambial valorizada tornou as exportações menos rentáveis no curto e no médio prazos. O resultado foi o aparecimento de déficits na balança comercial, que se avolumaram a partir de 1996, e tentativas isoladas de controle das importações e fomento ou apoio às exportações.

No entanto, qualquer discussão dos rumos das políticas industrial e de comércio exterior deve partir do fato de que a prioridade em termos de política econômica no Brasil ainda recai sobre a estabilização. A prática corrente em matéria de políticas industrial e de comércio exterior justifica medidas excepcionais de proteção tomadas recentemente (isto é, desde o começo de 1995) em nome da necessidade de equilíbrio na balança comercial e da manutenção de empregos nos setores da indústria mais afetados pela abertura comercial.

Isso não significa que não se reconheça que um programa de liberalização comercial tem objetivos de longa maturação na medida em que a redução da proteção aproxime o conjunto de preços relativos domésticos dos internacionais, modificando a alocação de recursos no longo prazo em direção aos bens comercializáveis onde a produção se mostre mais eficiente.

Claramente, o impacto da concorrência de produtos importados em condições de câmbio valorizado foi benéfico quanto à estabilização de preços pós-Plano Real pelo efeito sobre a demanda. Mas a mais longo prazo os fatores de oferta tendem a ganhar, dinamicamente, maior peso. A liberalização comercial acarreta mudanças na estrutura produtiva que aperfeiçoam a utilização de insumos e melhoram a qualidade do produto final. Isso tudo representa barateamento dos custos de produção, com implicações positivas sobre a estabilização dos preços. As importações de matérias-primas e de bens de capital beneficiaram-se ainda das taxas de juros dos empréstimos externos, substancialmente menores do que as vigentes no país. Isso, embora tenha prejudicado os setores domésticos que concorrem com as importações na oferta deste tipo de bens, tem contribuído para melhorar a competitividade da produção nacional, parcialmente contrabalançando as altas taxas de juros vigentes no mercado doméstico até recentemente. Tudo isso tem impacto sobre as políticas de importações e de exportações, apresentadas mais adiante nesta seção.

A preocupação com questões relativas ao comércio exterior e as políticas industrial e de comércio exterior efetivamente praticadas seguem tendência que vem desde o início da presente década. Neste sentido, foi criada uma Câmara de Comércio Exterior (CCE) logo no começo do atual governo (ver Decreto nº 1.386, de 6/2/1995), que procura superar os problemas institucionais decorrentes da fragmentação das instâncias decisórias nesta área e coordenar as atividades e decisões com vistas à elaboração de uma política de médio prazo para o comércio exterior. Seus objetivos incluem executar um vastíssimo conjunto de atribuições cobrindo ampla gama de temas relacionados, como as seguintes:

**a)** definir as diretrizes da política de comércio exterior; **b)** manifestar-se previamente sobre as normas e legislação sobre o comércio exterior e temas correlatos; **c)** dispor sobre as diretrizes para as alterações das alíquotas dos impostos de importação e exportação; **d)** estabelecer as diretrizes para as investigações relativas a práticas desleais de comércio exterior; **e)** fixar as diretrizes para a política de financiamento e de seguro de crédito às exportações; **f)** estabelecer as diretrizes para a política de desregulamentação do comércio

exterior; **g**) avaliar o impacto das medidas cambiais, monetárias e fiscais sobre o comércio exterior; **h**) formular a política sobre a concessão de áreas de livre comércio, zonas francas e zonas de processamento de exportações; **i**) fixar as diretrizes para a promoção de bens e serviços brasileiros no exterior; e **j**) indicar parâmetros para as negociações bilaterais e multilaterais relativas ao comércio exterior.<sup>17</sup>

É reconhecido que a CCE tem finalidade consultiva, e não executiva, sendo principalmente um foro de discussão e de coordenação de políticas de comércio exterior. Ela fixa diretrizes e serve de instrumento de diálogo entre governo e setores produtivos da sociedade, mas não lhe cabe atribuição operacional em matéria de comércio exterior. Cada ministério que a compõe guarda sua competência específica. No entanto, diversas decisões, ou orientações de política, emanam de suas deliberações.

Em 1995/96, o tema do financiamento às exportações teve grande destaque nas discussões da Câmara, tendo-se estabelecido parâmetros para aperfeiçoar o mecanismo de equalização de juros<sup>18</sup> e iniciado estudos para estabelecer um sistema de seguro de crédito às exportações. A questão da desoneração fiscal das exportações foi outro tema de destaque nas discussões da CCE (ver medidas de redução do “custo Brasil”). Daí resultou a medida provisória que permite a dedução de 5,37% das compras, no mercado interno, dos insumos (matérias-primas, embalagem e produtos intermediários) quando se destinam à produção para exportação.<sup>19</sup>

Além desses, esforços foram feitos no sentido de internalizar os mecanismos de proteção condicional aceitos no âmbito do Gatt resultantes da Rodada Uruguai, daí resultando pioneiros (em termos de Brasil) diplomas legais de defesa comercial necessários à constituição de um verdadeiro sistema de proteção comercial (ver adiante). Ademais, a Câmara tem coordenado a discussão, no governo, da Lei Única de Comércio Exterior, cuja finalidade seria consolidar em um único instrumento jurídico a legislação pertinente ao assunto e hoje dispersa, aperfeiçoando ou reforçando, ao mesmo tempo, alguns instrumentos, como o financiamento às exportações. O projeto de lei encontra-se em discussão no Congresso Nacional, atualmente.

---

<sup>17</sup> A CCE tem como integrantes: o ministro chefe da Casa Civil (que é seu presidente), o ministro das Relações Exteriores, o ministro da Fazenda, o ministro do Planejamento e Orçamento, o ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo, o ministro da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, e o presidente do Banco Central, podendo, ainda, convidar representantes de outros órgãos do governo para participar das reuniões.

<sup>18</sup> Como resultado prático dessas discussões tem-se a publicação dos instrumentos legais que regulam o tema. Estes documentos, inclusive, ampliaram a lista de produtos elegíveis: Resolução nº 2.214 do Conselho Monetário Nacional e Carta Circular Bacen nº 2.601 (ambas de 29/11/95) e Portaria MICT nº 368, de 5/12/95. No entanto, o mecanismo de equalização de juros vem sendo usado de forma ainda muito limitada.

<sup>19</sup> Em relação à Cofins, a CCE agiu no sentido de solucionar o contencioso referente à isenção dessa contribuição nas vendas externas, tendo recomendado a apresentação de emenda ao Projeto de Lei Complementar nº 54/95, aprovado pela Câmara dos Deputados em 30/11/95.

Além da CCE, o atual governo promoveu também alterações no aparato anteriormente existente de formulação e implementação da política de comércio exterior. A mais visível, no âmbito da antiga Secretaria de Comércio Exterior (Secex), teve por objetivo maior especialização de funções com a subdivisão dos dois departamentos que antes existiam (DTT e Decex) em quatro, com atribuições mais claramente definidas e especializadas: **a)** o Departamento de Defesa Comercial (Decom), com atribuições nas áreas de **antidumping**, anti-subsídios e salvaguardas (ver sumário da nova legislação relevante mais adiante), incluindo as negociações internacionais nessas matérias; **b)** o Departamento de Negociações Internacionais, encarregado da administração da Tarifa Externa Comum (TEC) e outras tarifas; **c)** o Departamento de Operações de Comércio Exterior (Decex), com algumas atribuições da antiga Cacex; e **d)** uma secretaria de coordenação da Secex, o Departamento de Políticas de Comércio Exterior.

Ainda no âmbito da Secex/MITC, foi reformulado, por intermédio de portaria conjunta interministerial MICT/MF (Portaria nº 14, de 4/9/95), o Comitê Consultivo de Defesa Comercial (CCDC) com o objetivo de examinar, em instância consultiva, questões relativas a investigações de **dumping** e de subsídios e, quando especialmente convocado, aspectos relacionados com investigações de salvaguardas. O CCDC é composto de representante dos Ministérios da Indústria, Fazenda, Planejamento, Relações Exteriores, Agricultura, e da Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior. Compete ao CCDC fazer recomendações, com base em pareceres elaborados pelo Decom, sobre os seguintes aspectos, entre outros: **a)** abertura, prorrogação de prazo e encerramento de investigação; **b)** início de processo de revisão de direitos, **antidumping** ou compensatórios, definitivos; **c)** arquivamento; **d)** aplicação de direitos, **antidumping** ou compensatórios, provisórios ou medidas de salvaguarda provisórias; **e)** homologação ou término de compromissos; **f)** encerramento de investigação, com ou sem aplicação de direitos, **antidumping** ou compensatórios, definitivos ou de medidas de salvaguarda definitivas; **g)** suspensão dos direitos, **antidumping** ou compensatórios, definitivos; e **h)** revogação, suspensão, alteração ou prorrogação de medidas de salvaguarda definitivas.

É interessante observar, quanto aos aspectos de continuidade e mudança das instituições e políticas econômicas, que o plenário das reuniões do CCDC evoca, pelo seu espírito, o das antigas reuniões da Comissão (ex-Conselho) de Política Aduaneira do Ministério da Fazenda (CPA). Uma das características deste Comitê está em que ele procura dirimir o conflito potencial entre MICT e Ministério da Fazenda na aplicação dos direitos, salvaguardas etc. — dada a atribuição fiscal da Fazenda, mas reconhecendo que os encargos são direitos, e não impostos — criando uma instância de colaboração **de facto** entre as duas agências governamentais. A nova legislação permite a assinatura conjunta dos ministros da Fazenda e da Indústria.

Vejamos em mais detalhes, a seguir, as políticas de importação e de exportação.

### 3.1.1 - A Política de Importação

#### A Política Tarifária

Como vimos, o principal conjunto recente de medidas de política industrial e de comércio exterior foi adotado com as Diretrizes Gerais da Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice), que anunciavam uma nova estrutura de tarifas de importações a ser gradualmente implantada. A Tabela 1 resume as alterações na estrutura desde o começo do programa.

Tabela 1  
Tarifas de Importação — 1990/95

Datas	(Em %)				
	Média	Moda	Mediana	Intervalo	Desvio Padrão
1990	32,2	40	30	0 - 105	19,6
Fev. /1991	25,3	20	25	0 - 85	17,4
Jan. /1992	21,2	20	20	0 - 65	14,2
Out. /1992	16,5	20	20	0 - 55	10,7
Jul. /1993	14,9	20	20	0 - 40	8,2
Jan. /1995	12,1	14	10	0 - 20	6,1

Fonte: Pinheiro (1996).

Assim, a ampliação da abertura comercial no final de 1994 pela alteração no cronograma de redução tarifária representou a etapa final do processo de liberalização comercial. No começo de 1996 praticava-se uma tarifa média de importação da ordem de 12,5%, não havendo nenhuma proibição relevante de importar.

Além disso, a abertura da economia brasileira foi um processo especialmente bem-sucedido se levarmos em conta que, em boa parte do tempo em que ocorreu a economia encontrava-se em recessão (1990/92). Não há dúvidas, por outro lado, que o ainda elevado nível das alíquotas até 1993 e a não-existência de uma infraestrutura de importações e de canais adequados de comercialização dos bens importados contribuíram para que a abertura comercial fosse mais visivelmente percebida e difundida de 1993 em diante, não coincidentemente de forma simultânea à retomada do crescimento do nível de atividade. A adoção de novas técnicas gerenciais, também simultânea à abertura comercial, contribuiu grandemente para uma reestruturação defensiva que atingiu todo o setor industrial.

No entanto, algumas mudanças não antecipadas tiveram o efeito de gerar incerteza e foram nocivas às expectativas e ao desempenho empresarial. Entre essas, destacam-se as antecipações do cronograma de reduções tarifárias, reduções de tarifas antecipando a introdução da TEC no âmbito do Mercosul e outras reduções tarifárias com objetivos antiinflacionários. Na realidade, estes objetivos dominaram a gestão da política de importações no segundo semestre de 1994, determinando, entre outras medidas, a diminuição — para 0% ou 2% — das alíquotas do imposto de importação de insumos e bens de consumo com peso

significativo na formação dos índices de preço. Esses fatores, reforçados pela valorização do câmbio, pelo aquecimento da atividade econômica doméstica e pelo lento progresso das reformas estruturais, contribuíram para o surgimento de déficits comerciais a partir de 1995 dado o forte crescimento das importações.<sup>20</sup> Na reação a este resultado, no temor de que a balança comercial fugisse ao controle, e também como resposta a pressões protecionistas de setores fortemente expostos à concorrência internacional pelas reduções nas alíquotas do imposto de importação introduzidas em 1994 (automóveis, eletroeletrônicos de consumo e alguns grupos de insumos e matérias-primas) e pela valorização cambial, o governo elevou as alíquotas de importação de automóveis (a cujas importações também foram impostas cotas, depois retiradas), motocicletas, bicicletas, eletroeletrônicos de consumo, tecidos, cobertores, calçados esportivos (tênis), itens cujas importações vinham apresentando altas taxas de crescimento. Ao mesmo tempo, no entanto, para coibir aumentos considerados abusivos nos preços domésticos, o governo reduziu as alíquotas de um grupo de produtos alimentícios, químicos, têxteis e metalúrgicos.

Entre julho de 1994 e setembro de 1996, 89% dos produtos que compõem o universo da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias — Sistema Harmonizado tiveram pelo menos uma alteração de alíquota de importação, sendo que para 17% deste universo o número de alterações foi pelo menos igual a três [Baumann, Rivero e Zavattiero (1997)]. Mais de 70% destas alterações se referiam seja à adequação parcial da Tarifa Aduaneira do Brasil à TEC do Mercosul, em setembro de 1994 (responsável por 29% das alterações), seja ainda à implantação da TEC em janeiro de 1995, representando 44% dos casos.

Neste contexto, uma das principais características da política de comércio exterior, especialmente no âmbito do Mercosul, diz respeito às constantes alterações nas alíquotas de importação dos produtos integrantes da lista de exceção à TEC — para manter as alíquotas de produtos como têxteis, artigos de vestuário, eletrodomésticos, automóveis, motocicletas, entre outros, bem superiores às da TEC — além da formulação de uma nova lista de proteção tarifária — a lista Dallari (em nome do ex-Secretário de Abastecimento e Preços), na qual constavam em abril de 1996 cerca de 60 produtos como têxteis, lácteos e artigos de vestuário.

A lista básica de exceções do Brasil no Mercosul — exclusive bens de capital e produtos de informática e de telecomunicações — pode conter até 300 produtos com alíquotas situando-se acima ou abaixo das da TEC. Em meados de 1996, esta lista cobria 233 itens, incluindo produtos químicos e petroquímicos, alimentos, têxteis, material de construção, produtos de limpeza e de higiene, e de couro e de madeira. Em geral, as tarifas destes produtos estão abaixo das da TEC, devendo convergir para os níveis desta até 1 de janeiro de 2001. No caso das exceções para

---

<sup>20</sup> Existe um componente não-quantificável subjacente ao aumento das importações nos últimos anos. Ele tem origem no fato de que o acesso a produtos importados foi cronicamente restringido durante décadas para os consumidores e produtores brasileiros, contribuindo para criar um viés pró-importações. Em que medida essa "preferência revelada" por importados não estará também refletindo esse fenômeno?

bens de capital, a lista brasileira inclui cerca de 900 itens, com tarifas superiores às da TEC e compromisso de convergência para o nível de 14% até 2001. No caso de produtos de informática e telecomunicações, a lista de exceção inclui 200 itens, com meta de convergência em torno de alíquota de 16% até 2006.

A lista Dallari — Resolução nº 7/95 do Grupo Mercado Comum (GMC) — foi formulada em abril de 1995, posteriormente à lista de exceção à TEC, combinando dois objetivos conflitantes, pelo menos, em princípio: funcionar como resposta às crescentes pressões protecionistas setoriais e lidar com problemas de desabastecimento. Por isto mesmo, os níveis tarifários dos produtos nela incluídos podem estar acima ou abaixo da TEC. No caso da lista publicada em fevereiro de 1996, 38 produtos tinham alíquotas acima da TEC, enquanto 29 encontravam-se abaixo dela. Essa lista se caracteriza por ser móvel, renegociada a cada três meses, com prazo de validade de um ano. A última renegociação aconteceu em fevereiro de 1996, para vigorar até abril do mesmo ano.

No final de março de 1995, as autoridades econômicas editaram o Decreto nº 1.427 (com prazo de vigência de um ano), que elevou para 70% as alíquotas de 122 produtos incluídos na TEC, principalmente eletrodomésticos — das linhas branca (refrigeradores, **freezers**, máquinas de lavar, liquidificadores e batedeiras) e marrom ( televisores e aparelhos de som) — aparelhos telefônicos, calçados, motocicletas, bicicletas e automóveis, visando atingir o equilíbrio das contas externas.

Em 1º de abril de 1996 expirou o prazo de vigência do Decreto nº 1.427, e as alíquotas daqueles 122 produtos deveriam ser reduzidas para o nível da TEC, ou seja, 20%. O governo, além de retirar os produtos petroquímicos da lista básica de exceção, formulou um cronograma gradual de redução tarifária — entrando em vigor no dia 1º de abril de 1996 — para 107 dos 122 produtos de que tratava o decreto.<sup>21</sup> Neste novo cronograma, os produtos têm uma redução de tarifa de 2, 3 ou 4% por ano, dependendo do produto, até alcançar o nível da TEC no ano 2001.

A redução de alíquotas do Imposto de Importação para os eletrodomésticos portáteis e eletroeletrônicos seguirá um cronograma mais lento do que o determinado para os produtos da linha branca, dado que o setor produtor destes últimos vem obtendo resultados positivos e sua reestruturação se encontra em estágio avançado. Os eletrodomésticos portáteis e eletroeletrônicos tiveram a alíquota de importação fixada em 35%, assim como as motos e bicicletas. Já a alíquota dos **freezers**, geladeiras e aparelhos de ar-condicionado foi reduzida para 30%. O setor calçadista será o único a manter uma alíquota de 40%, percentual acima do acertado pelo Brasil com a OMC/Gatt, em função da crescente importação de produtos originários da China e a premência da reestruturação do setor.

---

<sup>21</sup> Os 15 produtos restantes são resinas termoplásticas que, por questões de abastecimento, serão retiradas da lista de exceção à TEC.

Os produtos incluídos na lista Dallari deveriam, assim como os da lista de exceção à TEC, ter as suas alíquotas de importação alinhadas com as da TEC. Isso significa que produtos como têxteis teriam suas alíquotas reduzidas dos atuais 70% para 18%. Buscam-se, contudo, alternativas técnicas para minimizar rebaixamentos tarifários tão bruscos, como a criação de um cronograma gradual de redução de alíquotas, a exemplo do que foi feito na revisão tarifária da lista de exceção à TEC. Há propostas também de inclusão dos produtos têxteis numa espécie de “lista especial”, vinculada a metas de reestruturação da indústria têxtil nacional, inclusive com a possibilidade de adoção de medidas de salvaguarda, se forem comprovados danos à indústria por aumento de importações, podendo ser fixadas tarifas compensatórias ou cotas de importação. De qualquer forma, o setor têxtil merecerá atenção prioritária da política governamental devido à sua histórica importância em termos de acumulação de capital (poder político) e geração de empregos em diversos estados brasileiros.

Assim é que, em junho de 1996, o governo brasileiro anunciou a imposição de cotas para a importação de tecidos artificiais e sintéticos originários da China, Hong Kong, Coréia do Sul, Taiwan e Panamá, sob a égide do Acordo Multifibras do Gatt 1994. Esta medida deverá vigorar por prazo máximo de três anos, a partir de 1º de junho de 1996. Também em junho de 1996, o governo adotou medida de salvaguarda provisória, adicionando — até 31 de dezembro de 1996 — 50 pontos percentuais à TEC de 20% aplicável aos brinquedos. Trata-se da primeira aplicação, no Brasil, do Acordo de Salvaguardas, regulamentado no país pelo Decreto nº 1.488, de 11 de maio de 1995, “segundo o qual uma medida provisória pode ser aplicada em circunstâncias críticas, após determinação preliminar da existência de elementos de prova claros de que o aumento das importações causou ou esteja ameaçando causar prejuízo grave à indústria doméstica, com uma duração máxima de 200 dias” [Piani (1996)]. Em contrapartida à proteção concedida pelo governo, o setor de brinquedos assumiu compromissos genéricos de aumento de produtividade e de qualidade e de atualização de técnicas produtivas, entre outros aspectos.

Como resultado das alterações introduzidas ao longo dos últimos três anos na estrutura tarifária, a tarifa média simples passou de 13,02%, em 1995, para 13,13%, entre janeiro e setembro de 1996, e a proteção efetiva média (simples) passou de 14,4%, em dezembro de 1994, para 23,4%, em dezembro de 1995. Refletindo o peso das exceções brasileiras à TEC, este nível médio de proteção efetiva supera em muito a média a ser atingida pela TEC em 2006, que é de 15,3%. Segundo Kume (1996b), tiveram aumento em suas tarifas efetivas ao longo dos dois últimos anos os setores beneficiados pelo maior grau de proteção concedido pelo governo (veículos automotores, couro e calçados, material elétrico, e equipamentos eletrônicos) e aqueles favorecidos pelo término, em março de 1995, do prazo de validade, das reduções impostas em 1994 (indústria farmacêutica e de perfumaria, açúcar, beneficiamento de produtos vegetais e refino de petróleo). Hoje, têm tarifa efetiva superior a 20% os setores de máquinas, material elétrico, equipamentos eletrônicos, automóveis e outros



veículos (270,9%), têxtil, vestuário, couros e calçados, plásticos, produtos alimentares e laticínios.

Além disso, aumentou significativamente a dispersão tarifária, tanto em termos nominais (desvio padrão de 9,5, em dezembro de 1995, contra 5,9, em dezembro de 1994), quanto em termos de proteção efetiva (45,9 contra 9,7, respectivamente), e a distribuição de freqüência das tarifas brasileiras mostra uma relativa concentração nas faixas mais elevadas de alíquotas da TEC, tanto em termos de linhas tarifárias, quanto de importações totais. Em grande medida, esta tendência reflete a existência de substancial escalada tarifária, reforçada pelas alterações introduzidas em 1995 e 1996, em benefício principalmente dos setores produtores de bens finais. Assim, cálculos feitos para 1996 mostram que a tarifa média simples para matérias-primas foi de 6,5%, passando para 9,2%, para bens semimanufaturados e para 15,7% para bens finais.

#### Barreiras Não-Tarifárias

Além das alíquotas do imposto de importação, algumas taxas incidem exclusivamente sobre as importações. É o caso, por exemplo, dos custos bancários para emissão de guias de importação, de algumas taxas portuárias e aeroportuárias e do AFRMM que incide (em 25%) sobre os fretes de importação.

Com menos autonomia para gerenciar a política tarifária, em função dos compromissos assumidos no marco do Mercosul, o governo vem sinalizando no sentido de recorrer a modalidades não-tarifárias de proteção como resposta a demandas de setores ameaçados pela concorrência de importações. Assim, condicionou-se a emissão de guias de importação para arroz e produtos têxteis à exigência de pagamento à vista pelo importador, ao mesmo tempo em que se introduzia, em agosto de 1995, a exigência de apresentação, pelo importador de brinquedos, de certificado de qualidade do Inmetro ou de laboratório no exterior, reconhecido por aquele Instituto. Na mesma direção vai o anúncio de que se restabelecerá a cobrança da Taxa de Organização e Regulamentação do Mercado da Borracha (Formb), que equaliza os preços da borracha natural nos mercados interno e externo.

À exceção do caso do setor de brinquedos, já citado, há que se reconhecer que o Brasil não tem recorrido ao uso de barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias com objetivos protecionistas. Na área de normas técnicas, em geral, o país reconhece os procedimentos de teste nos países exportadores, desde que as importações se façam acompanhar dos certificados correspondentes, e os laboratórios brasileiros de certificação estão em processo de estabelecimento de acordos de reconhecimento mútuo com suas contrapartes em vários países.

#### Outros Mecanismos de Defesa Comercial

Ainda em relação ao relacionamento comercial com o exterior, tem-se em fins de 1995 a aprovação da Lei nº 9.019, que adapta a legislação doméstica aos termos

do Acordo **antidumping** e do Acordo de Subsídios e Direitos Compensatórios do Gatt, incorporando os resultados da Rodada Uruguaí de Negociações, tais como consolidados em Marrakesh, em abril de 1994.

A Lei nº 9.019 tem como característica mais importante a desvinculação do direito **antidumping** da legislação do Imposto de Importação. Sendo assim, a partir de sua promulgação a legislação **antidumping** fica a cargo do MICT, mais precisamente do Decom, enquanto a questão da aprovação das tarifas aduaneiras permanece no âmbito do Ministério da Fazenda.

A Lei nº 9.019 forneceu a base jurídica para que se trouxesse para o Brasil, pelos Decretos Antidumping (Decreto nº 1.602, de 23/8/95), Anti-Subsídios (Decreto nº 1.751, de 19/12/95) e de Salvaguarda (Decreto nº 1.488, de 11/5/95), preceitos que, em nível conceitual, são os mesmos discutidos no âmbito do Gatt/94.

Compete ao Ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo e ao Ministro da Fazenda a decisão de aplicar, mediante ato conjunto, cada uma das medidas previstas nos decretos citados anteriormente e homologar compromissos de preços, com base em parecer da Secex, que comprove a existência de **dumping**, de subsídios ou de prejuízo ou ameaça de prejuízo grave à indústria doméstica.

Alguns analistas parecem divergir quanto ao eventual uso destes instrumentos como mecanismo de proteção a setores não-competitivos, na recente política comercial brasileira [ver Piani (1996) e Kume (1997) para avaliações desta questão]. O aumento da demanda pelo uso destes instrumentos está certamente associado à implementação do programa de liberalização comercial e, até o final de 1995, o Brasil já ocupava a sétima colocação no **ranking** dos maiores usuários de medidas **antidumping**, sendo superado apenas pelos Estados Unidos, União Européia, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Turquia. A aplicação de medidas **antidumping** no Brasil tem se dirigido principalmente às exportações de países em desenvolvimento: “da 19 medidas AD definitivas adotadas até o final de 1995, 12 (63,2%) atingiram estes países” [Piani (1996)], com destaque para a China (três casos), Índia e Rússia (dois casos, cada).

Enquanto no caso das ações anti-subsídios a concentração setorial se verifica em torno de produtos agrícolas — beneficiados por legislação de 1991 que dá maior automaticidade ao julgamento da existência de dano à produção doméstica de bens agropecuários —, nas ações **antidumping**, muito mais numerosas, destaca-se a participação dos produtos químicos. Protecionistas e liberais reconhecem na fragilidade técnica e financeira dos órgãos que administram os mecanismos de defesa comercial e nas constantes mudanças no organograma da área responsável pelo comércio exterior os fatores que comprometem uma adequada atuação destes órgãos. Para os protecionistas, uma vez autorizada pela legislação a imposição de direitos provisórios, esta deficiência institucional é o elo fraco da cadeia de defesa comercial. Para os liberais, esta fragilidade facilita a transformação da legislação de defesa comercial em instrumento de atendimento de demandas injustificadas de proteção, bem como a captura destas instituições pelos interesses privados.

### A Medida Provisória nº 1.569, de 25/3/97

Mais recentemente, com a Medida Provisória nº 1.569, de 25 de março de 1997, o governo alterou o regulamento que rege o pagamento das importações brasileiras com prazo de até 360 dias, mais tarde estendendo a regulamentação também às importações financiadas a prazos superiores a 360 dias. Ao justificar a medida destacou-se a necessidade de equiparar as condições de financiamento das importações e exportações. De fato, um exportador tem atualmente até 180 dias para liquidar um Adiantamento sobre Contratos de Câmbio (ACC), ou seja, pode antecipar em até 180 dias a receita de exportação. A idéia então é também limitar (em 180 dias) o prazo pelo qual um importador pode postergar o pagamento das importações além do prazo.

As principais alterações introduzidas pela medida provisória consistem, assim, primeiro, na obrigatoriedade aos importadores de contratar câmbio para liquidação futura e antecipar o pagamento em 180 dias, ou seja, importações financiadas até 180 dias terão que ser pagas à vista quando da Declaração da Importação, enquanto as demais terão o prazo de pagamento limitado em até 180 dias; e, segundo, o importador que não efetuar o pagamento de importação em até 180 dias após o primeiro dia do mês subsequente ao previsto para pagamento na Declaração de Importação fica sujeito ao pagamento de multa diária a ser recolhida ao Banco Central com base no rendimento das LBCs. A contratação de câmbio fora dos prazos estabelecidos também sujeita o importador a multa.

Com o regime anterior, o financiamento às importações permitia às empresas obter capital de giro a custos inferiores ao do mercado doméstico, de modo que as importações acabavam financiando as empresas e não o contrário. Além disso, a possibilidade de arbitragem de juros era em si um incentivo ao financiamento externo mesmo para as empresas capazes de financiar seu ciclo operacional com recursos próprios. Finalmente, o produto importado podia ser adquirido em melhores condições de financiamento que seu similar nacional.

#### 3.1.2 - A Política de Exportação

No novo cenário de estabilidade econômica, a aposta da atual administração está na hipótese de que o aumento da competitividade das exportações brasileiras deverá ser alcançado pela combinação das seguintes medidas: desoneração fiscal das exportações, melhoria das condições de financiamento às exportações e à produção para exportação (incluindo-se o seguro de crédito às exportações), e maior eficiência e redução de custo na infra-estrutura portuária, de comunicações e de transporte.

#### Tributação

Estimativas recentes da Confederação Nacional da Indústria (CNI) situam a carga tributária sobre a indústria brasileira em cifras da ordem de 36%. Ao mesmo

tempo, a carga tributária sobre as exportações de produtos manufaturados em 1990 era de quase 12%, ao passo que nos países industrializados e nos principais competidores internacionais do Brasil ela é muito mais baixa. Isso é que leva os defensores da desoneração fiscal das exportações a afirmarem que “o Brasil exporta impostos”. O impacto do recolhimento do PIS/Pasep e da Cofins, por exemplo, é estimado pela Associação dos Exportadores Brasileiros (AEB) da seguinte forma: o impacto do PIS/Pasep no último estágio da cadeia produtiva é de 0,65%, ao passo que o da Cofins é de 2%, sendo no total de 2,65%.

No que diz respeito aos custos de mão-de-obra (incluindo o financiamento da seguridade social e os serviços sociais), estima-se que se situem em algo como 102% da folha salarial. Cifras dessa magnitude não só reduzem a vantagem de pagar salários mais baixos, como afetam negativamente o nível de emprego formal a expensas do informal. Existem atualmente propostas no sentido de reduzir estes custos, mas ainda é cedo para avaliar sua eficácia e alcance.

Como parte do esforço de desoneração fiscal das exportações, aboliu-se o pagamento das contribuições sociais do PIS/Pasep e da Cofins — incidentes sobre as aquisições, no mercado interno, de matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem, para utilização no processo produtivo — sob a forma de crédito presumido do IPI (última reedição: Medida Provisória nº 1.312/96).<sup>22</sup>

Por outro lado, o governo federal negociou com os estados a eliminação da incidência do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semimanufaturados, assegurando-lhes compensações financeiras caso esta medida provocasse perda de receita para os estados nos primeiros anos de vigência da nova legislação. A isenção, que já beneficiava, há mais de 30 anos, os produtos manufaturados, estende-se, a partir da legislação adotada em agosto de 1996 (mas ainda não regulamentada), aos demais produtos e atinge também as compras de equipamentos para investimento no mercado interno e a energia elétrica usada na produção. A partir de 1998, a medida se estenderá também aos bens de consumo usados na produção. Ainda resta por superar a dificuldade de recuperar o crédito do ICMS pago em estágios anteriores da cadeia produtiva, dadas a complexidade operacional deste mecanismo e a competência dos estados em matérias envolvendo o ICMS.

### Financiamento

As principais medidas de apoio às exportações concentram-se na área de financiamento, onde a atuação do governo federal se centra no financiamento às vendas externas de bens de longo ciclo de fabricação e serviços de engenharia, dentro de uma visão em que se confere papel preponderante às linhas privadas de crédito ao comércio exterior.

---

<sup>22</sup> A base de cálculo do crédito presumido é determinada mediante aplicação, sobre o valor total das aquisições de matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem, do percentual correspondente à relação entre a receita de exportação e a receita operacional bruta do exportador. O crédito fiscal é o resultado da aplicação do percentual de 5,37% sobre a base de cálculo.

Radicalizando esta visão — e provavelmente tornando-a não operacional — no Governo Collor lançou-se a idéia de criação de um **Eximbank** majoritariamente privado. A proposta não foi adiante e o sistema público de financiamento às exportações foi se reconstituindo — com dificuldades e várias insuficiências — em torno de dois programas: o Finamex, do BNDES, e o Programa de Financiamento às Exportações (Proex), operacionalizado pelo Banco do Brasil, em nome do Tesouro. A estes dois componentes deve-se acrescentar, no decorrer dos próximos meses, um terceiro: a criação de uma empresa de seguro de crédito, majoritariamente privada, com participação do Banco do Brasil e de uma grande seguradora estrangeira [a Companhia Francesa de Seguro de Crédito à Exportação (Coface)] e prestadora de serviços ao Tesouro no que se refere à gestão dos riscos políticos e extraordinários (reproduzindo o modelo institucional das antigas seguradoras estatais de crédito à exportação da Europa Ocidental, hoje privatizada, mas atuando em nome dos governos na gestão destes riscos).

#### Programas Operados pelo Setor Público

- Finamex/BNDES

No caso do BNDES, o produto financeiro mais tradicional é o programa Finamex, constituído de operações indiretas (isto é, via agentes) visando ao financiamento das exportações de máquinas e equipamentos. Os financiamentos pelo Finamex são denominados em dólar norte-americano e comportam duas modalidades: o Finamex Pré-Embarque (criado ao final de 1990) e o Finamex Pós-Embarque (criado em setembro de 1991). A primeira modalidade destina-se ao financiamento da produção de máquinas e equipamentos para exportação segundo o seguinte conjunto de condições:

Prazo: 30 meses;

Participação no financiamento total: equivalente a 85% do valor FOB de exportação;

Taxa de juros: Libor semestral, fixada em 1<sup>o</sup> de abril e 1<sup>o</sup> de outubro, acrescida das taxas de 2% a.a. (como encargos do BNDES) e de até 3% a.a. (a título de **del credere** do agente financeiro credenciado pelo BNDES), incidentes sobre o saldo devedor trimestralmente; estuda-se a redução dos juros para 2%, a exemplo da modalidade pós-embarque;

Amortização: em parcela única, no prazo máximo de quatro meses a contar da data do embarque;

Garantia: penhor, ao agente financeiro, dos direitos creditórios decorrentes do contrato de exportação.

Já o Finamex Pós-Embarque destina-se ao refinanciamento ao exportador de máquinas e equipamentos através do desconto de cambiais de exportação ou da cessão de direitos creditórios de exportação garantidos por carta de crédito. Suas condições :

Prazo total: 96 meses;

Participação no refinanciamento: equivalente a 85% da exportação;

Taxa de desconto: Libor do prazo de financiamento acrescida de 2% para operações sem equalização; para operações com equalização solicitada no Registro de Operação de Crédito (RC) junto ao Banco do Brasil/Proex a taxa de desconto é a Libor do prazo de financiamento;

Comissão de Compromisso: 0,5% a. a. sobre a operação não-liberada após 45 dias de contratação;

Comissão de Administração: 0,75% sobre o valor liberado para o exportador, para remuneração do banco mandatário;

Garantia: inscrição no Convênio de Crédito Recíproco (CCR) ou aval do agente financeiro no país, ou aval de banco de primeira linha.

A Tabela 2 ilustra o desempenho do Finamex nos últimos três anos, permitindo concluir que os resultados são ainda bastante tímidos para o volume das exportações brasileiras de máquinas e equipamentos. De fato, para exportações dos bens passíveis de financiamento pelo programa, estimadas em US\$ 6,3 bilhões em 1996, o volume de operações financiadas representou cerca de 6% deste total.

Tabela 2

Finamex: Evolução do Programa — 1994/96

	(Em US\$ milhões)		
Desembolsos	1994	1995	1996
Pré-embarque	69,2	92,1	n.d.
Pós-embarque	189,0	276,9	n.d.
Total	258,2	369,0	390,0

Fonte: BNDES.

Esses resultados levaram o governo, por intermédio do BNDES, a buscar novas alternativas de financiamento às exportações. Um conjunto de medidas, lançado em outubro/novembro de 1996, amplia o leque de atuação do BNDES ao incluir bens de consumo duráveis na lista de bens passíveis de financiamento, ao liberalizar as regras de concessão de capital de giro para empresas exportadoras, ao reduzir o nível dos encargos do BNDES (para 1% a.a.), ao elevar o nível de participação do BNDES no financiamento total (chegando até 100%), ao ampliar o escopo de garantias aceitas — indo além do CCR e trabalhando com garantias bancárias e, eventualmente, do importador — e ao instituir linha especial de financiamento à exportação de bens de capital sob encomenda, pacotes de serviços de engenharia e de plantas **turn key** (prontas para operar), com prazos de até 12 anos.

É cedo para qualquer avaliação dos impactos destas medidas sobre as exportações, mas informações do mercado dão conta de que o BNDES tem sido lento na regulamentação das novas modalidades e condições, dificultando sua aplicação.

- Proex/Banco do Brasil

O Proex criado pela Lei nº 8.187, de junho de 1991, tem duas finalidades:<sup>23</sup> financiamento à exportação de bens e serviços e equalização de taxas de juros. O Banco do Brasil é o agente financeiro da União para este programa.

O financiamento à exportação foi regulamentado apenas ao final de 1995 pelo Banco Central e pelo MICT, em normas que estipulam as condições financeiras e a relação de bens e serviços passíveis de apoio. Na prática, o Banco do Brasil encaminha os pedidos de financiamento ao Comitê de Crédito às Exportações (CCEX), organismo composto de diversos setores governamentais, que decide sobre a concessão de financiamento no Proex. As condições de apoio prevêem juros equivalentes à Libor fixa do prazo de financiamento ou variável conforme o período de amortização, com prazos entre 18 e 120 meses, dependendo do bem a ser financiado. O financiamento cobre 85% do valor da mercadoria para bens com índice de nacionalização de no mínimo 60%, reduzindo-se a participação relativa do financiamento proporcionalmente à redução do índice de nacionalização.

O mecanismo de equalização das taxas de juros foi também regulamentado pelo Banco Central e MICT em fins de 1995 em normas que fixam novos critérios para os bens e serviços passíveis de benefício. A equalização é calculada sobre o saldo devedor do principal e os valores apurados são pagos à instituição financiadora em títulos públicos federais nominativos e inalienáveis, resgatáveis no vencimento da amortização e dos juros (trimestral ou semestralmente). As taxas de equalização são definidas por prazo e cada bem tem seu prazo de equalização determinado na Portaria nº 368 do MICT (5/12/95) segundo a seguinte escala:

Um ano	2,0%
Um a dois anos	2,2%
Dois a três anos	2,4%
.....	
Nove a 10 anos	3,8%

Também em 1995 ampliou-se a cobertura do Proex para o setor de serviços e adotou-se como requisito de conteúdo local a norma Mercosul, ou seja, 60%. O valor das operações de equalização em 1995 alcançou US\$ 243,3 milhões, sendo 194,2 aprovadas e 49,1 efetivadas. Quanto às de financiamento o valor chegou a US\$ 80,9 milhões, sendo 32,6 aprovadas e 48,3 financiadas. Como se vê, os valores são muito pequenos em relação aos das operações de exportação.

Desde que foi criado, em 1991, o Proex liberou, a título de financiamento, US\$ 538,3 milhões. Deste total, 57,7% foram liberados para duas empresas de serviços de engenharia do grupo Odebrecht: a Construtora Norberto Odebrecht (51,7%) e a Companhia Brasileira de Projetos e Obras (6%). A Embraer recebeu 7,8% dos recursos do Proex e 76% dos recursos desembolsados pelo programa beneficiaram

---

<sup>23</sup> Sua fase inicial de operações, até o ano de 1995, foi cheia de dificuldades e alto custo para o Tesouro Nacional, razão pela qual o mecanismo vem sendo pouco utilizado.

exportações de bens e serviços para países da América Latina (sendo o Equador, com 24,4% do total, a Argentina, com 13,8%, e o Peru, com 13,3% , os principais países de destino das exportações financiadas). Angola recebeu 22,5% das exportações financiadas desde o início de operação do programa. A taxa de utilização dos recursos orçamentários alocados ao Proex, desde 1996, não tem ultrapassado mais do que 30% do total.

Mais recentemente (abril de 1997) o governo anunciou novas medidas, no âmbito do Proex, visando estimular as exportações. Uma das medidas consiste em dar maior autonomia ao Banco do Brasil na aprovação de financiamentos. A partir de agora, o Banco do Brasil pode aprovar operações de financiamento de até US\$ 5 milhões. Antes, qualquer operação acima de US\$ 1 milhão tinha que ser submetida ao CCEX, o que implicava o atraso de muitos empréstimos.

Outra medida foi a expansão da lista de produtos beneficiados pelas operações de equalização de juros, assim como a elevação, para certos produtos, da parcela financiada que pode sofrer a equalização. Anteriormente, apenas determinados produtos acabados podiam ser beneficiados pelo sistema e, ainda assim, a equalização da taxa de juros abrangia apenas 85% do valor do financiamento. Agora, bens de capital e produtos de alto valor agregado (como aviões e navios) podem ter 100% do financiamento equalizado. Além disso, incluíram-se bens ainda em fase de produção entre os que podem se beneficiar do sistema de equalização. A lista de tais bens ainda não foi definida, nem a parcela do financiamento que terá as taxas de juros equalizadas.

Além disso, o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou medidas incentivando os bancos a participarem das operações de equalização. As operações eram pagas em títulos inegociáveis: os bancos só podiam resgatá-los quando vencesse o prazo. Com as novas medidas, os títulos emitidos a partir de maio poderão ser colocados no mercado. Essa questão será revista no final do ano, depois de medido seu impacto.

Os bancos estrangeiros também foram incentivados a participar das operações de financiamento. Anteriormente, tais bancos não podiam ter os títulos em seu nome se não tivessem representação no Brasil, o que agora é permitido, bastando que tenham a custódia de um banco nacional.

#### Modalidades Operadas pelo Setor Privado<sup>24</sup>

- Pré-Pagamento à Exportação

Em junho de 1991, o Banco Central regulamentou a modalidade de financiamento conhecida como pré-pagamento das exportações. As mercadorias exportadas são beneficiadas com o pagamento antecipado dos recursos originados de importadores e de outras formas de financiamento, no prazo de até 180 dias entre

---

<sup>24</sup> A rigor, essas modalidades não constituem política governamental, a não ser indiretamente, pela regulamentação do Banco Central.



o contrato de câmbio e o efetivo embarque da mercadoria. Os juros da operação são livremente pactuados entre as partes contratantes, sem interferência do Banco Central. Essa liberação dos juros tende a favorecer a concorrência. Este produto tende a ampliar a margem de liquidez disponível no exterior para financiar as exportações brasileiras. Como os recursos são de fontes distintas, eles podem inclusive ser do próprio exportador que, diante de dificuldades de liquidez, prefira repatriar recursos ante o exterior — fruto, por exemplo, de operações prévias em que tenha havido subfaturamento das exportações no momento em que o diferencial de taxas entre o câmbio paralelo e oficial justificasse a operação. A diferença entre o ingresso de dólares no país e o efetivo embarque das mercadorias (como também no caso dos ACCs, ver adiante) é uma prática que o Banco Central tenta permanentemente coibir, pois representa um volume de recursos que ingressa no país com o intuito meramente especulativo de aproveitar a diferença entre os juros em moeda nacional e externos.

- O Mecanismo dos Adiantamentos sobre Contratos de Câmbio (ACC) e de Exportação (ACE)

Os bancos que operam com câmbio concedem aos exportadores os ACCs, que consistem na antecipação parcial ou total do montante em moeda nacional equivalente à quantia em moeda estrangeira comprada a termo desses exportadores pelo banco. É a antecipação do preço da moeda estrangeira que o banco negociador das divisas concede ao exportador. O objetivo é proporcionar recursos ao exportador para fazer face às diversas fases do processo de produção e comercialização, constituindo-se em incentivo à exportação. O custo é inferior às taxas de mercado.<sup>25</sup> O ACC pode ocorrer e desdobrar-se em duas fases. A primeira refere-se à concessão do adiantamento em até 180 dias antes do embarque (financiamento à produção). A segunda ocorre com a mercadoria já embarcada, podendo ser solicitada até 60 dias após o embarque. Nessa fase passa a se chamar Adiantamento de Contrato de Exportação (ACE), podendo seu prazo se estender até 180 dias da data do embarque.

O prazo máximo para os ACCs varia de acordo com os interesses do Banco Central na gestão da entrada de divisas estrangeiras no país, podendo chegar a 180 ou até mesmo 360 dias. Os tomadores de ACC que não tiverem lastro (isto é, mercadoria no momento do embarque) pagam um imposto (IOF) sobre os contratos que não forem cumpridos. Mais recentemente as normas foram alteradas (ver a seguir).

Uma medida da importância do mecanismo dos ACCs/ACE é dada pelo fato de que, do total do fluxo de câmbio contratado para exportações em 1994, cerca de 87,6% o foram por intermédio de ACC/ACE e pagamento antecipado (Fonte: Banco Central do Brasil; as exportações com pagamento antecipado respondiam por 13,6% das exportações totais em 1994 e 1995 e por cerca de 20% no primeiro

---

<sup>25</sup> Note-se, no entanto, que devido a isso (e ao elevado diferencial de juros internos e externos no período inicial do Plano Real, com a taxa cambial progressivamente valorizada) tornou-se comum tomar recursos dos ACCs para aplicar às taxas de mercado. Esta prática foi coibida posteriormente.

semestre de 1996); em 1995 aquela proporção chegou a 89,1% e no primeiro semestre de 1996 a 87,4%.

- **Export Notes**

Este é o nome pelo qual são conhecidos os contratos de cessão de crédito de exportação. Nessa modalidade, o exportador obtém recursos no país junto a investidores locais, bancos ou empresas. Após fechar um contrato o exportador transfere os direitos de venda ao investidor e em troca recebe à vista o valor em reais equivalente ao valor em moeda estrangeira. Os recursos são então usados para financiar o ciclo de produção. As vantagens principais, para exportadores e investidores, são as seguintes:

- a) o exportador não precisa depender de linhas bancárias de curto prazo para financiar as vendas;
- b) o prazo é (ou era, até recentemente) maior do que os das operações de ACC; e
- c) o investidor faz um **hedge** em moeda estrangeira, protegendo-se das oscilações cambiais.

A principal desvantagem é que enquanto para os ACCs não se necessita de operações de exportações identificadas, para serem fechadas, para as **export notes** exige-se um contrato formalizado de venda ao exterior.

- **Securitização das exportações**

Trata-se do mecanismo de emissão de um título no mercado internacional lastreado em vendas externas futuras, de uso cada vez mais difundido no Brasil, especialmente para contratos de exportação de grande valor criado pela Circular nº 1.979 do Banco Central em junho de 1991. Obviamente, o financiamento no exterior ocorre a custos muito mais baixos do que no Brasil. O problema de obtenção está no **rating** das empresas exportadoras.

Além desse mecanismo tradicional, ao final de 1996, com a finalidade de auxiliar exportadores em dificuldades o CMN emitiu a Resolução nº 2.312 (ver mais detalhes adiante, no item relativo a outros mecanismos financeiros e fiscais), a qual pode ser considerada uma medida de securitização de recebíveis. Por este diploma legal permite-se aos exportadores captar no exterior até 200% do valor dos contratos de câmbio (ACC) que possuíam até 31/7/96, sem incidência de Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Uma das conseqüências da nova medida é a queda no volume de novos ACCs, agora substituídos pela modalidade de obtenção de recursos possibilitada pela resolução referida.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Esse tipo de empréstimo vem sendo chamado de “63 dos exportadores”, numa referência à Resolução nº 63 do Banco Central, que disciplina a entrada de recursos de empréstimo pelos bancos comerciais e de investimento.

Cabe registrar que a principal modalidade de financiamento privado às exportações são os ACCs/ACE, que constituem mecanismo bastante difundido e veiculado pela rede bancária, inclusive junto a médios exportadores. Os demais mecanismos privados são, de maneira geral, muito mais seletivos, beneficiando principalmente grandes empresas exportadoras.

Em setembro de 1996, o Banco Central criou nova alternativa de financiamento visando maior competitividade das vendas externas e redução das dificuldades de obtenção de crédito das empresas exportadoras que já tenham fechado contratos com o exterior mas ainda não embarcaram a mercadoria. Os recursos para essa linha serão captados no exterior pelo sistema bancário e repassados aos exportadores com algumas vantagens em relação às opções antes existentes (Resolução nº 2.312, regulamentada pela Circular BC nº 2.717). A nova linha não tem prazo máximo, sendo o mínimo de 180 dias, tal como o adiantamento sobre contrato de câmbio (ACC) que pode ser feito por até 180 dias renováveis por mais 180. Além disso, os empréstimos por essa linha estão isentos do pagamento de IOF que atinge os empréstimos em moeda estrangeira com prazo inferior a cinco anos. O custo da nova linha foi estimado pelo Banco Central entre 11% e 12% a.a. Cada exportador poderá tomar emprestado o equivalente a 200% do volume dos contratos de câmbio não-liquidados, com mercadorias a embarcar, fechados até 31 de julho passado. Isso indica a preocupação do Banco Central em ajudar empresas com dificuldades de produzir e embarcar o contratado. As empresas poderão tomar os recursos dessas linhas externas para a compra de matérias-primas ou em outras finalidades relacionadas às exportações. O fato de que não tem prazo máximo é uma grande vantagem, ao contrário dos ACCs, que devem ser liquidados em 180 dias.

Ao mesmo tempo o Banco Central revogou a proibição para a venda de contrato de **performance**. Isso significa que o exportador não precisa mais, nos contratos de câmbio celebrados previamente, informar que produto irá vender (exceção: ouro). Permite-se, assim, que um exportador que não consiga cumprir seu contrato possa vendê-lo a terceiros. Reverte-se assim uma série de medidas tomadas no segundo semestre de 1994, quando o ingresso de recursos externos, atraído pelo grande diferencial de juros entre os pagos no Brasil e o rendimento das aplicações no exterior, foi julgado excessivo pelas autoridades.

#### Seguro de Crédito às Exportações

Em outubro de 1996, o mecanismo de seguro de crédito foi finalmente regulamentado.<sup>27</sup> Seu objetivo é o de garantir a cobertura de riscos políticos e extraordinários e riscos comerciais. A cobertura dos riscos políticos será garantida pela União por intermédio do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) (estatal). A participação da União ficará limitada a no máximo 85% das eventuais perdas líquidas, sendo o restante assumido pelo segurado. O limite total de coberturas de garantia será de US\$ 3 bilhões, estabelecendo-se limite anual de US\$ 300 milhões.

---

<sup>27</sup> Na verdade, o decreto regulamenta a Lei nº 6.704, de 26/10/1979.

O prazo máximo proposto é de oito anos, podendo o seguro ser feito em duas **tranches**, no caso de prazos maiores de financiamento.

A insolvência do devedor será considerada passível de cobertura pelo seguro, constituindo o risco comercial. Ela será caracterizada quando ocorrer inadimplência do devedor por prazo igual ou superior a 180 dias, contados da data do vencimento da obrigação. Já os riscos políticos e extraordinários referem-se ao não-pagamento das mercadorias exportadas devido a moratórias declaradas, centralização de câmbio, proibição de remessas de divisas ao exterior ou medidas de efeito similar adotadas pelo país onde estiver domiciliado o devedor.

Em 11 de março deste ano, o Banco do Brasil assinou com a Coface e com quatro seguradoras privadas brasileiras (Bradesco, Bamerindus, Sul América e Minas Brasil) o protocolo de constituição de uma empresa seguradora exclusivamente voltada para os financiamentos à exportação. O seguro fornecido pela empresa cobrirá os riscos comerciais, sendo os riscos políticos e extraordinários garantidos em até 85% pelo Tesouro Nacional, por intermédio do IRB.

#### Promoção de Exportações

As atividades de promoção de exportações são desempenhadas pela Secretaria de Comércio Exterior do MICT e pelo Departamento de Promoção Comercial do MRE, bem como pelas Seções de Promoção Comercial das embaixadas e consulados brasileiros. Não há recursos específicos para esta finalidade o que, somado à duplicidade de funções institucionais de órgãos de ministérios distintos, limita sobremaneira a eficácia dos esforços nesta área. Recentemente, a CCE lançou novos programas de promoção de exportações, mas a iniciativa não foi além de um anúncio genérico de intenções visando à integração de pequenas e médias empresas no esforço exportador, à identificação de constrangimentos externos e internos à expansão das exportações etc.

#### Outras Medidas de Redução do Custo Brasil na Exportação

Além das medidas de desoneração tributária das exportações e de melhoria das condições de financiamento às vendas externas, uma série de outros mecanismos e políticas vem sendo acionada, com o objetivo de direta ou indiretamente aumentar a competitividade da produção doméstica e, por esta via, criar condições para a expansão das exportações. Várias destas políticas serão tratadas mais adiante.

Neste item, caberia tão-somente enunciar algumas destas medidas, com alguma ênfase no tema da infra-estrutura, dados os avanços já obtidos na eliminação dos monopólios estatais nas áreas de petróleo, telecomunicações e distribuição de gás encanado, bem como na flexibilização das regras de acesso ao mercado de produção e distribuição de energia elétrica e na privatização, via concessões, de rodovias, ferrovias e de portos.

No que diz respeito à infra-estrutura de transportes e de serviços portuários, as esperanças concentram-se na Lei de Concessões de Serviços Públicos (Lei nº 8.987, de 13/2/95). Essa legislação permite ao setor privado arrendar e operar estradas de rodagem, ferrovias, portos, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica etc. Seus mais importantes aspectos são: o uso de concorrências públicas nas quais a companhia ou grupo privado concorrente deve demonstrar sua capacidade de operar o serviço sendo concedido seja pela União, estado ou município concedente; as tarifas não serão sujeitas à legislação anterior, mas poderão ser revistas por regras previstas na lei, no edital usado para o leilão ou no próprio contrato firmado, de modo a manter o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento. Além disso, na avaliação do vencedor da concorrência serão levadas em devida conta a menor tarifa entre os concorrentes, a maior oferta em valor pela concessão e uma combinação destes dois critérios.<sup>28</sup>

Na tentativa de acelerar o lento processo de modernização da infra-estrutura portuária brasileira — cuja ineficiência e altos custos oneram sobremaneira a competitividade das exportações — os portos foram incluídos no Programa Nacional de Desestatização e, recentemente, consolida-se a tendência de delegar a estados e municípios a responsabilidade pela administração de todos os portos, à exceção daqueles considerados, por sua dimensão e área de influência, federais: Paranaguá, Santos, Sepetiba, Rio de Janeiro e Vitória. Uma vez delegados os portos, caberia aos governos subnacionais a decisão acerca do modelo de gestão e de modernização a ser adotado: arrendamento de áreas a operadores privados, concessão da administração e operação dos portos a empresas privadas etc.

Poder-se-ia acrescentar a estas medidas a recente alteração, com vistas à sua redução, da fórmula de cálculo da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), aplicada nos empréstimos do BNDES (fixada em cerca de 10% a.a. em meados de 1997) e a prioridade que o governo tem concedido — ao menos no plano da retórica — à reforma do sistema tributário, com o objetivo de desonerar investimentos, e da legislação trabalhista, com vistas a reduzir a incidência de encargos e a dar maior racionalidade ao sistema de incentivos implícito nas regras de contratação e de demissão, que hoje induzem a uma alta rotatividade de mão-de-obra.

### **3.2 - Política Industrial**

Como já foi observado, se analisada a política industrial sob a ótica da efetividade dos instrumentos para promover os seus objetivos, a liberalização comercial aparece como a principal componente da política, não só por seus impactos sobre a estrutura, desempenho e perspectivas das empresas, mas também por introduzir um elemento fundamental de um novo modelo de desenvolvimento industrial compatível com a estabilidade de preços: a exposição da indústria à competição internacional.

---

<sup>28</sup> Até o momento as estradas de rodagem selecionadas para concessões são: Rio — São Paulo, Rio — Juiz de Fora e a ponte Rio — Niterói. Entre as ferrovias está a Rede Ferroviária Federal (RFFSA), dividida para efeito de concessão em seis superintendências regionais.

No entanto, se entre 1990 e 1994 a liberalização comercial (junto com a privatização) constituiu praticamente o único novo instrumento da política industrial de fato, os últimos dois anos têm assistido à adoção de um conjunto de medidas e à mobilização de diversos novos instrumentos que, certamente, introduzem uma certa ruptura em relação ao padrão de política vigente entre 1990 e 1994 — sem, no entanto, ressuscitar o modelo protecionista vigente até a década de 80.

A política industrial de fato hoje praticada é uma síntese — nem sempre consistente e harmoniosa — de alguns instrumentos herdados das fases anteriores de industrialização e mantidos muitas vezes por questões de ordem política (Zona Franca de Manaus e outras políticas regionais do governo federal) com os instrumentos básicos do período de liberalização do início dos anos 90 e com novas políticas de fomento e de regulação introduzidas ou consolidadas nos dois últimos anos, em níveis nacional e subnacional.

Uma tipologia das políticas que afetam a produção e as condições de investimento e de competição no Brasil de hoje é a seguinte:

#### Políticas de Fomento

- políticas setoriais: regime automotivo, outros incentivos setoriais, inclusive com vistas à reestruturação industrial;
- política de financiamento dos investimentos;
- políticas regionais [Zona Franca de Manaus, Sudene e Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)];
- políticas subnacionais.

#### Políticas de Regulação

- novas regulações e privatização da infra-estrutura, federal e subnacional;
- política de concorrência;
- liberalização das regras para investimento direto estrangeiro e da conta capital.

#### Outras Políticas com Impacto sobre a Indústria

- direito de propriedade intelectual;
- compras governamentais;
- conteúdo local;
- pequenas empresas.

Vejam os em seguida cada uma dessas políticas.

### 3.2.1 - As Políticas de Fomento

#### O Regime Automotivo Brasileiro

Vale a pena iniciar recordando os antecedentes do acordo, cuja versão definitiva ocorreu em fins de dezembro de 1995. As tarifas de importação sobre automóveis eram de 85% antes de 1988. Na reforma de junho de 1988, elas foram reduzidas para 65%, mas com o produto no Anexo C (importações com guias de importação suspensas). Em 1990, com a revogação do Anexo e como medida preventiva, a alíquota foi novamente elevada para 85%, quando iniciou-se o cronograma de reduções tarifárias. Elas chegaram a 45% naquele ano e foram reduzidas para 20% em outubro de 1994. Essa última representava uma antecipação do nível previsto pela TEC, negociada no Mercosul, para o ano de 2001, antecipação essa para evitar aumentos de preços por parte das montadoras de automóveis produzidos no país.

Em 1992, a Câmara Setorial da Indústria Automobilística, constituída em maio de 1991 e reunindo representantes dos empresários, dos trabalhadores e do Estado, estabelece um diagnóstico acerca dos diversos fatores que diminuem a competitividade internacional do setor, no Brasil. Com base neste diagnóstico as diversas partes chegam ao Acordo da Indústria Automotriz, cujo principal ponto era uma redução negociada de preços a partir de reduções de impostos federais e estaduais e das margens de lucros dos diversos agentes da cadeia. Uma regra de correção mensal automática dos salários também foi estabelecida, garantindo-se ainda aos trabalhadores do setor estabilidade de emprego por 90 dias. Os demais pontos acordados, inclusive a elaboração de um projeto de lei de incentivo às exportações, não tiveram efeitos práticos.

Em 1993, novo acordo foi firmado no âmbito da Câmara Setorial, desta vez com o objetivo de estimular a produção de carros de pequena potência, ou “populares”. Reduções de imposto,<sup>29</sup> metas de produção até o ano 2000 e acordo trabalhista com vigência de dois anos selaram este novo acordo.

O terceiro acordo setorial foi firmado em fevereiro de 1995, já no novo governo, em meio a preocupações quanto às crescentes importações de automóveis, em parte pelas próprias montadoras, que — no entender do governo — prejudicariam a produção local e ameaçariam o equilíbrio da balança comercial, dada a conjuntura de demanda extremamente aquecida como a do final de 1994 e começo de 1995. O governo implementou então uma elevação tarifária (para 32%) em fevereiro e outra (para 70%) em março de 1995. Posteriormente, no final do primeiro semestre, as importações de automóveis tornaram-se sujeitas a quotas, supostamente temporárias, à espera de melhorias no desempenho da balança comercial. As quotas especificavam o limite de 50% das importações do ano anterior como teto para as importações até junho de 1995. Em outubro de 1995, no entanto, seguindo recomendações da OMC, as quotas foram suspensas. O objetivo

---

<sup>29</sup> Segundo dados da Secretaria da Receita Federal, os incentivos fiscais concedidos pelo governo federal corresponderam, em 1995, a 4,3% do total da renúncia fiscal da União (R\$ 7 bilhões) no ano.

das medidas era, obviamente, restringir as importações e incentivar investimentos das montadoras localmente estabelecidas. As alíquotas de importação de autopeças, no entanto, permaneceram nos mesmos níveis de antes (18%).

O Decreto nº 1.427, que elevou as tarifas de automóveis, produtos da eletrônica de consumo e alguns outros bens para 70%, representou nitidamente uma reação à rodada (antecipação) de reduções tarifárias de fins de 1994, cujo objetivo havia sido o de forçar, pela pressão da competição, a redução dos preços domésticos destes produtos. O acordo automobilístico proposto foi então visto como a peça final de estímulo à indústria de automóveis no Brasil. Seus efeitos sobre o parque de produção de autopeças instalado no país, no entanto, têm sido duramente condenados pela associação de fabricantes de autopeças, principalmente em função dos contornos que viria a adquirir a legislação para o setor automotivo com a consolidação de um regime específico de comércio exterior e de investimentos para o setor, através da Medida Provisória nº 1.024, de 13 de junho de 1995, com os objetivos de “reduzir o custo da produção doméstica, aumentar os investimentos e expandir as exportações do setor”, bem como “melhorar a situação do balanço de pagamentos, inclusive a médio e longo prazos”. Depois de negociações com o setor privado e os países parceiros do Mercosul, o regime tem sua versão definitiva (pelo menos até o começo de 1997) publicada na Medida Provisória nº 1.235, de 15 de dezembro de 1995.

O regime automotivo reduziu a alíquota do Imposto de Importação de bens de capital novos, de matérias-primas, partes e componentes para a produção de bens finais e intermediários da cadeia, por parte das empresas fabricantes destes bens no Brasil, até 31 de dezembro de 1999. A redução das alíquotas é concedida da seguinte forma: **a)** redução de 90% do imposto de importação incidente sobre máquinas, equipamentos, ferramentas, moldes e modelos, instrumentos, aparelhos industriais e de controle de qualidade, acessórios, sobressalentes e peças de reposição; **b)** redução de até 90% do imposto de importação incidente sobre matérias-primas, partes, peças, componentes e pneumáticos; e **c)** redução de até 50% do imposto de importação incidente sobre: veículos de passageiros de uso misto e jipes, veículos de transporte de mercadorias, caminhões e tratores. A aplicação destas reduções não poderá, no entanto, resultar em pagamento de imposto de importação inferior a 2%, nos casos **(a)** e **(b)** e inferior à TEC no caso **(c)**. Na prática, a alíquota de importação de autopeças foi reduzida de 18% para 2%. E, ainda, os produtos de que trata a Medida Provisória nº 1.235 — casos **(a)** e **(b)** — deverão compor o ativo permanente ou ser usados no processo produtivo das empresas, vedada a revenda, exceto nos casos e condições fixados em regulamento.

O Decreto nº 1.761 (26/12/1995), que regulamenta a medida provisória do setor automotivo, estabelece que a proporção entre as aquisições de matérias-primas produzidas no país e as importações de matérias-primas com redução do imposto de importação deverá ser, no mínimo, por ano calendário, de um por um. Além disso, estabelece uma proporção entre as exportações e importações feitas pelas empresas: o valor total FOB das importações de autopeças com redução do



imposto de importação não poderá exceder, por ano, a 2/3 das exportações líquidas.

Em relação à importação de bens de capital com redução tarifária, o governo fixou uma proporção entre as aquisições destes bens produzidos no país e as importações, que deverá ser, no mínimo, por ano calendário, de um por um até 31 de dezembro de 1997, e de 1/2 por um a partir de 1º de janeiro de 1998.

De acordo com o Decreto nº 1.761, as montadoras instaladas no país poderão, até dezembro de 1999, importar veículos com redução de 50% do Imposto de Importação, contanto que tal redução não implique pagamento do imposto de importação em valor inferior à TEC. Ou seja, as montadoras de veículos podem realizar importações pagando uma alíquota de 35%, enquanto para as importadoras independentes o imposto de importação continuará sendo de 70%. Isso tem provocado reações de diversos países no âmbito da OMC, como veremos, que alegam discriminação.

O índice de nacionalização na indústria automotiva foi fixado em 60%. Segundo o Decreto nº 1.761, os insumos procedentes dos países do Mercosul, cujos valores sejam compensados com exportações, serão considerados de produção nacional para efeito de apuração do índice médio de nacionalização. No caso dos chamados **newcomers**, ou seja, montadoras que estão se instalando no país após a promulgação do Decreto nº 1.761, o índice de nacionalização só será exigido a partir do terceiro ano, a contar da data de início da produção.<sup>30</sup> Até março de 1997, 125 empresas produtoras de veículos e de autopeças haviam aderido ao regime, estabelecendo a previsão de um total de investimentos equivalente a US\$ 18 bilhões, até o final de 1999.

Note-se que a medida provisória do setor automotivo não atende às reivindicações da indústria de autopeças. Estas incluíam a implementação de uma regra que possibilitasse a importação de US\$1, somente, para cada US\$2 exportados, além da fixação do índice de nacionalização dos veículos em 75%. No entanto, apresenta pontos positivos para o setor, como a limitação das importações de autopeças a 2/3 das exportações.

Existem dúvidas quanto à reação das autoridades econômicas brasileiras quando da divulgação do parecer da OMC sobre a medida provisória que regulamentou o acordo automotivo. O teor da medida provisória, bem como o pedido de **waiver** (dispensa de cumprimento de normas) feito pelo Brasil no que toca à elevação das tarifas de importação sobre automóveis para 70% no ano de 1996, ainda estão sendo analisados por aquele órgão.

---

<sup>30</sup> Se a empresa beneficiária exceder a proporção de importações a que tem direito, ou descumprir o índice de nacionalização imposto aos veículos, será multada. Receberá, por exemplo, uma multa de 70% sobre o valor FOB das importações de bens de capital com redução do imposto de importação e de 60% sobre o valor das importações de matérias-primas beneficiadas pela redução de alíquotas.

No primeiro trimestre de 1996 mais dois outros países, Inglaterra e Alemanha, apresentaram queixas à OMC contra as medidas brasileiras, além de Japão e Coreia do Sul.<sup>31</sup> Note-se que o cronograma proposto de redução tarifária gradual parte de 70% em 1996 para 63% em 1997, 49% em 1998, 35% em 1999 e 20% em 2001, nível da TEC. Não é improvável que o Brasil reverta ao cronograma original caso seja condenado pela OMC, como aconteceu quando da imposição de quotas sobre a importação de automóveis em 1995.

De qualquer forma, a posição do governo brasileiro, que inicialmente privilegiava a estratégia de solicitar um **waiver** à OMC, mudou em meados de maio de 1996 logo após a troca de comando no MICT. O novo titular entende que as normas do regime automotivo da medida provisória são legais e estão de acordo com as da OMC. Sua estratégia defende a abertura de negociações junto ao Japão, Coreia e União Européia tendo como parâmetro as informações sobre comércio bilateral que o Brasil tem com cada um daqueles países.<sup>32</sup> Dados os protestos de diversos países, em meados de 1997 o MICT acenou com a possibilidade de aumentar a quota de importações com imposto reduzido para as montadoras da União Européia, Japão e países asiáticos ao mesmo tempo que divulgava um ambicioso cronograma de desembolsos relacionados à construção de fábricas no Brasil — principalmente nos estados mais pobres — por parte de montadoras européias e asiáticas.

Apesar destes conflitos e das explícitas preocupações manifestadas pelos parceiros do Mercosul e, em especial pela Argentina, com os efeitos do regime sobre os fluxos de investimentos externos neste setor, o governo brasileiro editou, em 18 de dezembro de 1996, uma nova medida provisória, criando incentivos adicionais para a instalação de empresas automobilísticas nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do país. Estarão habilitadas aos incentivos as empresas que confirmarem junto ao governo a intenção de investir em uma destas regiões até 31 de maio de 1997. A medida provisória prevê, entre outras coisas, a redução de 100% do Imposto de Importação de máquinas e equipamentos, isenção do IPI sobre bens de capital, nacionais ou importados, destinados ao ativo fixo da empresa, isenção do Imposto de Renda, do AFRMM, do IOF nas operações de câmbio realizadas para pagamento de bens importados, tudo até 31 de dezembro de 1999. No entanto, a própria medida provisória prevê a possibilidade de estender os incentivos, com reduções menores (de 50%) do Imposto de Importação de bens de capital, componentes e matérias-primas, até 31 de dezembro de 2010.

A edição desta medida provisória provocou uma série de reações das autoridades argentinas, contra regulações que distorcem as condições de competição no interior do bloco sub-regional. Já na edição da Medida Provisória nº 1.024, de

<sup>31</sup> Essencialmente, alegam estes países que o regime automotivo brasileiro é discriminatório ao permitir apenas às montadoras instaladas no país a importação de carros e componentes automobilísticos com tarifas reduzidas.

<sup>32</sup> Nas palavras do titular da pasta: “Não vejo porque países com os quais temos um grande déficit comercial se recusem a aceitar o regime automotivo” (ver **Gazeta Mercantil** de 15 de maio de 1996).

junho de 1995, os argentinos haviam protestado, pois o regime definido não excluía o comércio intrazona dos mecanismos de intercâmbio compensado, das cotas de importação e do índice de conteúdo local. Posteriormente, negociaram-se condições mais favoráveis aos países do Mercosul, em termos de cotas, especialmente. Com a edição da Medida Provisória nº 1.532, de dezembro de 1996, abriu-se, no Mercosul, uma dupla agenda de negociações: a Argentina vem pressionando para obter o aumento de suas cotas e vem introduzindo na discussão da integração o tema da necessária convergência de políticas de incentivo industrial e/ou regionais praticadas pelos países membros do Mercosul.

#### Outras Políticas de Incentivo

Há poucas iniciativas de incentivo setorial no Brasil, além do Regime Automotivo exposto anteriormente. Como heranças do passado, permanecem a redução do IPI para produtos siderúrgicos (3,7% da renúncia fiscal federal em 1995) e o Fundo de Marinha Mercante, alimentado pelo AFRMM e que beneficia a construção naval e as empresas brasileiras de transporte aquaviário (0,4% da renúncia fiscal de 1995).

Datam dos primeiros anos da década de 90 os incentivos fiscais voltados para os setores de máquinas e equipamentos e de informática. No primeiro caso, os incentivos incluem isenções do IPI e um mecanismo de depreciação acelerada para produtos nacionais e importados. Em 1995, a Lei nº 9.000, de 16 de março, assegurou a isenção do IPI na compra de bens de capital domésticos e importados, dispositivo que seria mantido na Medida Provisória nº 1.251, de 5 de janeiro de 1996, e incorporado na Medida Provisória nº 1.508, de 13 de novembro de 1996, com validade limitada aos investimentos feitos até 1998. No segundo caso, os incentivos regulados pelo Decreto nº 792, de 2 de abril de 1993, prevêm isenção do pagamento de IPI até outubro de 1999 para os produtos que preenchem os requisitos de conteúdo local específicos do setor de informática (ou seja, que atendem aos requisitos do chamado Processo Produtivo Básico). Os incentivos para o setor de bens de capital responderam por 9,4% da renúncia fiscal da União em 1995, ao passo que os do setor de informática foram responsáveis por 3,7% deste total.

Os incentivos a programas empresariais de desenvolvimento tecnológico na indústria (PDTI) e na agricultura (PDTA) permitem, até dezembro de 1997, a dedução das despesas efetuadas com pesquisa e desenvolvimento dos impostos a pagar, limitando tais deduções a um máximo de 50% do imposto devido. Este programa de incentivos representou somente 0,2% da renúncia fiscal da União em 1995.

Na área das políticas de reestruturação industrial, a experiência brasileira é incipiente, tendo o tema ganhado relevância e atualidade com a percepção dos efeitos setoriais diferenciados da abertura comercial, especialmente em setores fortemente empregadores de mão-de-obra (confeccões, calçados) ou sujeitos a processo acelerado de modernização induzido pelos consumidores de seus

produtos (autopeças). A constatação do fraco desempenho exportador da indústria em 1995 e 1996 e as perspectivas de aumento do déficit comercial em 1997 dão hoje a este tema uma legitimidade que vai além das preocupações microeconômicas e setoriais para adquirir dimensão também macroeconômica. Através do BNDES, o governo federal tem buscado identificar os elementos-chave de programas de modernização prioritariamente voltados para setores pertinentes do ponto de vista do desempenho da balança comercial. Um exemplo: recentemente o Ministro do Planejamento informou que 50% dos recursos obtidos com a privatização da Cia. Vale do Rio Doce serão destinados à formação do Fundo de Reestruturação Econômica, voltado para financiar projetos de investimento para o aumento da oferta exportável e para a substituição seletiva de importações em alguns segmentos com forte coeficiente de importação (componentes eletroeletrônicos, equipamentos de telecomunicações etc.).

Até o momento, no entanto, as iniciativas neste campo se limitaram à criação, pelo BNDES, de linhas de crédito especiais para a cadeia têxtil, calçadista e para o setor de autopeças, prevendo condições relativamente mais favorecidas do que as linhas regulares do Banco, em termos de financiamento do capital de giro e participação dos recursos oficiais no total do investimento. Prevalece, dentro do governo, a percepção de que as empresas estão sendo capazes de gerenciar a sua reestruturação e que cabe ao Estado criar condições favoráveis às empresas que buscam investir, eliminar os obstáculos institucionais à competitividade dos produtos brasileiros e defender a produção local de práticas desleais de comércio e de importações consideradas excessivas. Neste contexto, as preocupações com a reestruturação permanecem limitadas a um pequeno grupo de setores (os já citados mais o de bens de capital) e é provável que os esforços atuais do governo em relação ao aumento da competitividade dos diversos setores industriais desaboquem no desenho de novos mecanismos setoriais de incentivo e fomento em vez de em programas de reestruturação mais elaborados.

#### A Política de Financiamento dos Investimentos

O BNDES é o principal instrumento de execução da política de investimento de longo prazo do governo brasileiro. No entanto, com a redução na demanda de empréstimos que acompanhou a recessão de 1990/92<sup>33</sup> o banco passou a ter um papel menos pró-ativo do que havia tido historicamente, tendo mais propriamente se dedicado a atender à demanda. Ao mesmo tempo — e em parte por causa da redução na demanda de crédito — ampliou-se o leque de setores e atividades objeto de financiamento de acordo com suas políticas operacionais.

Um dos setores que mais se beneficiou da mudança nas políticas operacionais foi o agropecuário. Sua parcela no total dos financiamentos aumentou de 4% no ano de 1990 para algo como 20% em 1994. Já a indústria de transformação veria sua participação nos desembolsos reduzida de 73% em 1990 para 41% em 1994.

---

<sup>33</sup> Os desembolsos do Sistema BNDES (isto é, incluindo suas subsidiárias Finame e BNDESPAR), que haviam sido da ordem de US\$ 3,1 bilhões, em média, de 1990 a 1993, passam a US\$ 5,5 bilhões em 1994 e a US\$ 7,7 bilhões em 1995. Em 1996 atingiram cerca de US\$ 10 bilhões.

Outra característica desses anos da primeira metade da década de 90 foi o aumento dos empréstimos via Finame, a subsidiária encarregada do financiamento da aquisição de máquinas e equipamentos. Os desembolsos da Finame chegaram a 58% do total do sistema em 1994 refletindo o fato de que, com a incerteza em relação ao futuro que caracterizou o início dos anos 90, as empresas optaram por concentrar investimento “na margem”, de reposição, evitando a implantação de novos projetos de plantas industriais.<sup>34</sup>

Em dezembro de 1995, em resposta ao fraco desempenho de alguns ramos industriais mais fortemente atingidos pela competição das importações (tida como desleal pelos empresários) o BNDES anunciou a intenção de financiar programas de reestruturação. Entre os setores, destacam-se o de calçados (que já tinha sido objeto de uma operação-programa em meados de 1995), o têxtil e o de autopeças. Esta política de financiamento de longo prazo vem sendo, portanto, caracterizada por medidas **ad hoc** no esforço para responder a focos de pressão enquanto não se define uma política de reestruturação propriamente dita.<sup>35</sup>

Em 1996, os desembolsos do BNDES atingiram US\$ 9,6 bilhões, com um crescimento de 26% em relação ao ano anterior, o que vem consolidar a tendência de forte aumento da demanda por financiamentos oficiais para investimento, perceptível desde 1994. A Tabela 3 resume os dados de desembolso do Sistema BNDES para os últimos quatro anos.

Tabela 3  
Desembolsos do Sistema BNDES

(Em US\$ milhões)

Setor	1993	1994	1995	1996
Agropecuária/agroindústria	595	1.094	800	726
Indústria*	1.589	2.292	4.404	4.362
Comércio e serviços**	1.039	2.125	2.474	4.519
Total	3.224	5.511	7.678	9.607

Fonte: BNDES/AP/Deplan.

\* Inclui Mineração e Transformação.

\*\* Inclui infra-estrutura.

A criação da TJLP, ainda no ano de 1994 (dezembro), representou uma primeira tentativa de redução do custo de financiamento de longo prazo — e redução do “custo Brasil” — antecipando uma significativa retomada dos pedidos de empréstimos em 1995.<sup>36</sup> Assim é que as aprovações de empréstimos evoluíram de

<sup>34</sup> Em 1995, aquela participação já se reduzira para 48% e no primeiro trimestre de 1996 a 33%.

<sup>35</sup> O próprio BNDES contratou em 1995 pesquisa para sugerir estratégias de política de reestruturação para auxiliá-lo em suas políticas e ações de financiamento [ver BNDES (1995)].

<sup>36</sup> Apenas para registro: a TJLP, taxa repactuada trimestralmente, situava-se em cerca de 18% a.a. em março/maio de 1996; no início de 1997, chegou a cerca de 11%. Em meados desse ano situa-se em cerca de 10%. Sobre ela incidem encargos de risco do BNDES que podem chegar, dependendo do programa de investimento, setor e qualidade de crédito do tomador final, a 6% a.a.

cifras da ordem de US\$ 3,9 bilhões em 1993 (53% destinados à indústria) para US\$ 5,9 bilhões em 1994 (45%) e para US\$ 9,7 bilhões em 1995 (59% para a indústria de transformação).

A partir de 1995, três importantes novas tendências começaram a ser identificadas na atuação do BNDES. Primeiro, depois de haver estendido sua ação ao setor primário, o Banco flexibilizou seus critérios e normas operacionais para incluir de forma ampla o setor de comércio e serviços. Em consequência, o BNDES passou a financiar **shopping centers** e parques de lazer e incluiu em seus programas de exportação **software** e serviços de engenharia. Segundo, a partir de 1996, principalmente, reduziu-se a participação dos créditos da Finame e das operações indiretas — feitas através de agentes financeiros que ficam com o risco de crédito — no total dos desembolsos do Sistema BNDES, em função da retração dos agentes repassadores (motivada pelo elevado nível de inadimplência com que o sistema financeiro se defrontou em 1995 e 1996 e pela alegada baixa rentabilidade das operações para os bancos), e da crescente competição de financiamentos externos mais baratos associados à importação de bens de capital. Terceiro, ficou patente a importância que os setores de infra-estrutura passarão a ter na alocação dos recursos do BNDES nos próximos anos, tendo em vista os novos investimentos que serão requeridos nos próximos anos, com a privatização dos serviços de energia, transportes e comunicações. Quarto, em meados de 1997 o Banco simplificou drasticamente suas políticas operacionais.

### Políticas Regionais

As políticas federais voltadas para atenuar desequilíbrios inter-regionais constituem heranças do período de substituição de importações, respondem por cerca de 38% da renúncia fiscal da União (dados de 1995) e são temas de elevada sensibilidade política. Duas iniciativas concretizam estas políticas: a ZFM e os incentivos fiscais concedidos no âmbito dos Programas da Sudene e da Sudam.

A ZFM é a única das quatro zonas de livre comércio existentes no Brasil que inclui atividades industriais (as demais só incluem operações comerciais). No caso de produtos da ZFM para consumo no Brasil, os impostos de importação sobre os insumos são reduzidos em 88% e esses produtos são isentos do pagamento do IPI. Nenhum imposto incide sobre a produção da ZFM, exceto o ICMS, que se aplica às remessas para outras localidades no Brasil. Em geral, essa isenção não se aplica a armas e munições, automóveis de passageiros, bebidas alcoólicas, computadores, perfumes, produtos da indústria do fumo. A produção industrial em Manaus beneficia-se de isenção do imposto de renda por 10 anos (segundo regra geral da Sudam, que garante o mesmo a todos os investimentos incentivados). Além disso, beneficia-se de devolução (ou crédito) de entre 45% e 100% do ICMS pago sobre produtos manufaturados (isenção total para os componentes e bens intermediários). Cerca de 98,5% da produção da ZFM foram vendidos no Brasil (1990/94), destacando-se motocicletas e produtos eletroeletrônicos de consumo, a partir de montagem de componentes importados.

A ZFM passou por profunda crise decorrente da abertura da economia e da conseqüente erosão de seus benefícios nas vendas para o mercado doméstico. Esta crise levou à queda do número de empregos e à redução do número de fornecedores locais, mas também se traduziu em aumento da produtividade e da eficiência decorrentes dos esforços de especialização produtiva empreendidos pelas firmas, do aumento do conteúdo de insumos importados e da atualização dos métodos de gestão e organização da produção [Suzigan e Villela (1997)].

No âmbito do Mercosul, o Decreto nº 8/94, que trata das zonas francas, zonas de processamento de exportações e áreas aduaneiras especiais na região, determinou a aplicação da TEC às exportações intra-Mercosul originárias destas áreas. Definiu-se, ainda, que as Zonas Francas de Manaus e da Terra do Fogo poderão funcionar até 2013 — conforme estabelece a Constituição brasileira, no que diz respeito à ZFM. Além disso, Brasil e Argentina celebraram acordo bilateral com vistas à elaboração de listas de produtos fabricados nas duas zonas francas e que ficarão isentos da TEC. Esta lista deverá incluir produtos não-competitivos com as ofertas domésticas dos dois países.

No que se refere às políticas federais de desenvolvimento regional, os recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (Finam) e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (Finor) estão disponíveis para financiamento através do Banco da Amazônia (Basa) e do Banco do Nordeste (BNB), desde 1975. Incentivos fiscais para projetos de investimento nas regiões beneficiadas incluem a isenção de Imposto de Renda durante 10 anos e, de acordo com a notificação de subsídios do Brasil à OMC, estes incentivos representaram, em 1995, um total de US\$ 129 milhões. No caso dos incentivos vinculados aos créditos lastreados pelo Finam e pelo Finor, estes totalizaram, segundo a mesma notificação, US\$ 551 milhões em 1995.

A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, regulando o Artigo 159 da Constituição Federal de 1988, instituiu três fundos regionais de financiamento, para o Nordeste, o Norte e a região Centro-Oeste, para projetos de longo prazo. Segundo a notificação de subsídios do Brasil à OMC, o orçamento dos três fundos para 1995 foi de US\$ 811 milhões.

O BNDES prevê algum espaço em seus programas para objetivos regionais. Os Programas Nordeste Competitivo e Amazônia Integrada apresentam, em relação aos programas padrão do Banco, algumas condições favorecidas, relacionadas à taxa de participação do financiamento do BNDES no investimento, aos **spreads** do Banco e aos prazos de financiamento. Não é claro, passados dois anos, que estas medidas tenham contribuído para objetivos de redução de desequilíbrio inter-regionais ou tenham viabilizado investimentos que não seriam feitos na ausência de tais condições favorecidas.

### Políticas Subnacionais<sup>37</sup>

Nos últimos anos vem-se assistindo, no Brasil, à proliferação de políticas subnacionais — especialmente, estaduais — voltadas para a atração de novos investimentos, tenham eles origem doméstica ou externa. Estas políticas são possibilitadas, no plano regulatório, pela legislação tributária instituída pela Constituição de 1988 — que transferiu aos estados o poder de decidir sobre política tributária (no caso do ICMS) — pelo esgotamento do padrão centralizado de política industrial vigente até os anos 80 e pela transferência aos estados e municípios de funções (na área da prestação de serviços de infra-estrutura, por exemplo) até então exercidas exclusivamente pelo governo federal.

Os novos fluxos de investimentos externos e o crescimento das inversões das empresas domésticas — fenômenos ligados à estabilização e ao conseqüente crescimento do mercado de consumo — associados aos programas de realocação de firmas — processo vinculado principalmente à liberalização comercial — potencializam esta competição, aguçando o apetite de estados e municípios.

Embora a modalidade mais conhecida, e criticada, de competição por investimentos envolva a renúncia fiscal de estados e municípios (a chamada “guerra fiscal”), esta concorrência inclui crescentemente a montagem de fundos de financiamento estaduais e mobiliza cada vez mais a dimensão regulatória: programas de privatização de empresas prestadoras de serviços públicos, programas estaduais de infra-estrutura e de treinamento de mão-de-obra, articulação institucionalizada entre governos estaduais e municipais etc.

Os Estados do Nordeste e o de Goiás têm sido particularmente ativos na montagem de estratégias de atração de investimento, combinando suas próprias políticas com pressões sobre o governo federal para que, em políticas setoriais de âmbito nacional (como é o caso do Regime Automotivo), lhes seja concedido tratamento diferenciado e mais favorável.

O aumento desta competição passou a preocupar, nos últimos tempos, os parceiros do Brasil no Mercosul. Conforme já enfatizado neste trabalho, a Argentina tem se manifestado repetidas vezes, nos últimos meses, em favor do aprofundamento das discussões, no Mercosul, tanto sobre o tratamento dado às regiões mais pobres na legislação federal, quanto sobre as políticas implementadas por entes subnacionais.

#### 3.2.2 - Políticas de Regulação

- Infra-Estrutura

Os problemas macroeconômicos vividos pelo Brasil a partir do início dos anos 80 levaram os investimentos à estagnação, afetando de modo particularmente intenso

---

<sup>37</sup> Ver também, a propósito, Brito e Bonelli (1997).



as inversões em infra-estrutura, até recentemente sob responsabilidade quase exclusiva do setor público. O investimento público como proporção do PIB (a preços correntes) reduziu-se de 7,4% , em 1980/82, para 5,5%, em 1991/93 e, em todos os setores de infra-estrutura, o incremento dos gastos foi insuficiente para acompanhar o crescimento do nível de atividade. Em energia elétrica, os investimentos feitos em 1993 foram cerca de 10% daqueles efetuados em 1980 e, no setor de transportes, as inversões praticamente desapareceram desde 1990 [Pinheiro (1996)].

A deterioração do quadro de infra-estrutura, no Brasil, ocorreu em um período em que se processava, nestes setores, uma radical transformação envolvendo a tecnologia, os modelos organizacionais de gestão e operação dos serviços, as regulações e a estrutura de oferta destes serviços. Por exemplo, no caso dos transportes, o desenvolvimento da intermodalidade levou ao crescimento da escala ótima de operações, aumentou o grau de concentração da oferta nos tráfegos internacionais, determinou o uso intensivo das ferramentas de telemática e levou à emergência de novos fatores de competitividade no setor.

De uma maneira geral, esta transformação gerou, para os usuários de serviços de infra-estrutura, reduções importantes em seus custos de produção, de comercialização e de transação, de tal maneira que uma oferta adequada, em termos qualitativos e quantitativos, de infra-estrutura passou a ser identificada a uma importante vantagem comparativa para as empresas que dela possam se beneficiar.

Em função de seu quadro de instabilidade macroeconômica e de um ambiente regulatório adverso à entrada de capitais privados na oferta de serviços de infra-estrutura, o Brasil ficou, em boa medida, à margem destas transformações e emerge hoje da crise, identificando, em suas diversas redes de infra-estrutura, fatores de desvantagens competitivas e fontes de custos adicionais diante de seus concorrentes externos.

A reversão deste quadro será lenta e difícil, não somente em função do volume de investimentos requeridos (na casa das dezenas de bilhões de dólares), mas também porque a retomada dos investimentos impõe, em primeiro lugar, a superação dos complexos problemas relacionados à transição entre regimes regulatórios radicalmente distintos (modelagem da privatização, definições relativas à universalidade da prestação de serviços, remuneração dos operadores e regras de fixação e reajuste das tarifas, desenho das agências reguladoras etc.) e, em segundo lugar, o equacionamento dos problemas relacionados à viabilização dos novos projetos de investimento (modelos de financiamento, mecanismos de seguro e garantia etc.).

O Brasil vem redefinindo, ao longo dos dois últimos anos, o modelo regulatório aplicável aos diferentes setores de infra-estrutura, bem como o paradigma de planejamento que orienta a definição de projetos prioritários de infra-estrutura. No que se refere a este segundo aspecto, merecem registro as iniciativas envolvendo a

construção do gasoduto Bolívia-Brasil e a utilização, no Brasil, do gás natural produzido na Argentina, bem como a discussão acerca da integração energética com a Venezuela (que conferem a este país, do ponto de vista brasileiro, uma importante especificidade no contexto da negociação entre o Mercosul e o Pacto Andino).

Estas iniciativas sugerem a consolidação de um paradigma de investimentos em infra-estrutura tributário de uma visão essencialmente geoeconômica, em que as fronteiras nacionais e as considerações de ordem geopolítica contam menos do que os critérios de eficiência dos investimentos e de busca de sinergia entre diferentes atividades e regiões.

No que se refere ao primeiro aspecto, a mensagem básica do Plano Plurianual de Investimentos (PPA) do governo federal é a “necessidade de atrair o investimento privado para o setor de infra-estrutura”, de forma não somente a “concluir projetos iniciados e depois descontinuados por falta de verbas”, mas também a reduzir “o custo de implementação dos projetos de infra-estrutura, permitindo assim maior incremento do estoque de capital para o mesmo volume de poupança” [Pinheiro (1996)].

As iniciativas do governo federal com este objetivo envolveram a extensão do programa de privatizações aos serviços de infra-estrutura, a edição da Lei de Concessões e a edição de emendas constitucionais de supressão de monopólios estatais diversos (indústria do petróleo, telecomunicações, distribuição de gás encanado e resseguros) e de eliminação da discriminação contra empresas de capital estrangeiro operando no Brasil. Além disto, novas regulamentações especificamente aplicáveis aos diferentes setores vêm sendo elaboradas pelo governo e levadas ao Congresso Nacional para debates e aprovação.

O processo de privatização está praticamente concluído no setor de transporte ferroviário, as primeiras concessões rodoviárias já foram licitadas e a modernização dos portos segue em ritmo lento, mas já avançou o suficiente para estimular uma saudável competição entre eles. Na área de energia, o Congresso já definiu os elementos essenciais da nova estrutura de regulação do setor elétrico (a Anaeel) e há várias modalidades possíveis de participação do setor privado em novos investimentos. Encontra-se em análise no Congresso o substitutivo do senador Eliseu Resende ao Projeto do Executivo para a flexibilização do mercado de petróleo. Em telecomunicações, o Executivo já apresentou sua proposta de Lei Geral, definindo as características da agência regulatória, redefinindo/reclassificando os serviços, estabelecendo as condições de interconexão e concorrência na rede básica, conceituando serviço universal e definindo os mecanismos de seu financiamento, reorganizando a Telebrás e prevendo sua posterior privatização.

Embora a Lei Geral de Telecomunicações não tenha estabelecido prazos para a privatização e não tenha fornecido elementos acerca do modelo de estrutura setorial que se pretende implantar, recentemente o Ministro das Comunicações deu duas indicações sobre seus planos e objetivos nestas áreas: foi criada, junto com o BNDES, uma Comissão de Supervisão do processo setorial de privatização

e definiu-se que o primeiro bloco de empresas de telefonia seria privatizado ainda em 1997. Afirmou ainda o Ministro que às empresas vencedoras das licitações não será concedido prazo para o usufruto de situação de monopólio, já que após a privatização será lançada licitação para a concessão de serviços de telefonia comercial nas mesmas áreas leiloadas.

As emendas constitucionais recentemente aprovadas prevêm a participação privada, inclusive de capitais estrangeiros, em diversas atividades antes controladas pelo Estado — e, em especial, na provisão de serviços de infraestrutura — através de concessões ou regimes de permissão. A base para estes regimes está no artigo 175 da própria Constituição Federal. As regulamentações estão contidas na Lei nº 8.987, de 13/2/1995, a Lei de Concessões, que define critérios específicos a cada setor de atividade sob os quais o governo poderá autorizar terceiros a proverem serviços públicos. Essas concessões só podem ser dadas por entidades públicas (governo federal, estados, municípios e o Distrito Federal). Qualquer entidade legal ou sociedade, incluindo empresas públicas, pode ser uma concessionária.

De acordo com a lei: **a)** todas as concessões são por um prazo fixo e têm que ser oferecidas em oferta pública; **b)** não é possível prover subsídios, correndo todo o risco por conta das concessionárias; **c)** permite-se aos usuários participarem no monitoramento dos serviços oferecidos; e **d)** não mais se garante às concessionárias um piso de retorno mínimo.

As empresas privadas também podem ofertar serviços públicos através de permissões. As diferenças entre essas e as concessões são: **a)** a permissão é dada por período indefinido, mas pode ser revogada pela autoridade concedente a qualquer momento; **b)** a autorização não requer um processo de oferta pública; e **c)** indivíduos privados podem ter uma permissão, mas não uma concessão.

A Lei de Concessões estabelece os direitos e obrigações das autoridades concedentes, concessionárias e detentores das permissões bem como as multas e penalidades pertinentes. Pelos novos critérios os preços fixados em licitações são um dos elementos usados na escolha da oferta vencedora. Os preços podem ser alterados periodicamente de acordo com regras preestabelecidas nos editais das concessões e nos contratos. Muda-se, assim, a prática historicamente adotada no Brasil de garantir um retorno mínimo sobre o investimento nas concessões de serviços públicos. Em geral, os critérios alternativos para a escolha de uma concessionária incluem: menor taxa para o usuário, a mais alta oferta, em valor, pela concessão ou uma combinação de ambos. No campo das negociações multilaterais, o Brasil participou recentemente das tratativas para o estabelecimento de um acordo sobre serviços de telecomunicações e tornou-se um dos seus 68 signatários, comprometendo-se a — a partir de julho de 1999 — eliminar quaisquer restrições à participação direta de investidores estrangeiros no capital das empresas que irão operar em telefonia celular (banda B) e em exploração de satélites.

Este conjunto de iniciativas visa tão-somente estabelecer as precondições para a atração de investimentos privados em infra-estrutura: estabilidade e transparência de regras, definição das funções do Estado e estabelecimento de limites às suas intervenções, níveis adequados de rentabilidade para os investidores. A “tradução” destas medidas em novos investimentos e em ampliação de oferta de serviços de infra-estrutura ocorrerá de forma lenta, ao longo dos próximos cinco a 10 anos.

O novo modelo de gestão da infra-estrutura representa nítida ruptura com uma tradição marcada pelos seguintes elementos:

- a preocupação com a dimensão geopolítica da infra-estrutura, dentro de uma visão de auto-suficiência da oferta doméstica e de afirmação do Estado nacional **vis-à-vis** de seus vizinhos;
- a baixa prioridade em relação a questões como a eficiência dos investimentos e seu custo, o que se traduz, antes de mais nada, pela preferência “por novos investimentos, em detrimento da manutenção e até da operação” da infra-estrutura existente [Villela e Maciel (1996)];
- a superposição, em empresas públicas, de funções regulatórias e de operação dos serviços; e
- a aversão à competição e ao capital externo na oferta de serviços de infra-estrutura.

#### A Política de Concorrência

A legislação antitruste brasileira data de 1962 (Lei nº 4.137, de 26 de setembro de 1962) — embora só se possa de fato falar da formulação de uma política de concorrência doméstica na década atual. A lei de 1962 criou um tribunal administrativo, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), e definiu as práticas a serem consideradas como infrações à ordem econômica, porque lesivas à concorrência. Em sua primeira fase de atuação, de 1963 até 1990, o Cade cuidou de 337 casos. Destes, foram instaurados 117 processos, dos quais apenas 16 resultaram em condenação. No entanto, todas estas foram suspensas pelo Poder Judiciário após recurso das partes inconformadas. Ademais, nenhum dos processos teve repercussão significativa.

Uma nova fase, no que se refere à defesa da concorrência, teve início quando da promulgação da Constituição de 1988, que define a livre concorrência, bem como a proteção ao consumidor, entre os princípios da ordem econômica (Art. 170 do Cap. IV, da Ordem Econômica). Nesta linha, a Constituição estabelece no Art. 143, parágrafo 4º, que a lei reprimirá o abuso do poder econômico que objetive o domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros”. Além disso, mudanças no ambiente econômico internacional e a progressiva liberalização da economia doméstica<sup>38</sup> levaram o governo brasileiro, a partir de 1990, a incluir a defesa da concorrência na agenda de políticas públicas.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Em particular com a extinção dos controles de preços e de entrada no mercado, que caracterizaram o padrão de intervenção governamental anterior.

<sup>39</sup> Em virtude dessa preocupação, em 27/12/90 entrou em vigor a Lei nº 8.137 e em 08/01/91 a nº 8.158.

Desta preocupação originou-se a Lei nº 8.158/91, com o objetivo de prover o Estado brasileiro de um instrumental adequado à regulação do comportamento dos agentes econômicos que evitasse — ou, ao menos, reduzisse — as fricções causadas pelas mudanças de um ambiente institucional estritamente regulado e controlado para um ambiente de maior liberdade na condução dos negócios.

Era também objetivo do governo acelerar a conclusão dos processos administrativos, uma preocupação central das autoridades econômicas dada a experiência da primeira fase de atuação do Cade. Naquela fase frequentemente ocorria que a conclusão do processo se dava quando o fato econômico que lhe dera origem já se tornara irrelevante, até mesmo pelo desaparecimento da parte lesada (a duração média dos processos era, então, de dois anos).

A nova lei teve vida curta, dada a insatisfação do governo com os resultados obtidos.<sup>40</sup> Foi então proposta nova legislação, que é a que atualmente regula a política de concorrência no Brasil (Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994). Essa nova lei consolida a legislação anterior sobre o tema da defesa da concorrência e a repressão ao abuso do poder econômico.

Do ponto de vista institucional, o sistema de defesa da concorrência brasileiro, de natureza administrativa, é composto basicamente pela Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça e pelo Cade, órgão judicante, também da estrutura do Ministério da Justiça.

Alguns dos aspectos da nova legislação que merecem destaque são os seguintes:

**a)** Desaparece a figura do “compromisso de cessação de prática”, sem que o compromisso implique reconhecimento da infração. Durante o prazo determinado para o cumprimento do compromisso de cessação o processo administrativo é suspenso e arquivado, desde que cumpridas todas as condições estipuladas. Essa figura é conhecida na experiência norte-americana e européia, tendo sido em grande parte responsável pelo sucesso observado no disciplinamento de condutas naqueles países: entre 80 e 90% das representações são solucionados por acordos de cessação, com o que os objetivos da política são alcançados com custo mínimo para o Poder Público e para as partes envolvidas.

**b)** Transforma o Cade em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, o que lhe confere personalidade jurídica própria bem como autonomia administrativa e financeira para cumprir com mais agilidade suas funções de prevenção e repressão do abuso do poder econômico. A opção por fortalecer a instância administrativa da política de concorrência segue a tendência internacional de procurar criar procedimentos ágeis e flexíveis para a aplicação da lei. Torna possível também a incorporação de critérios econômicos de avaliação dos efeitos das práticas restritivas e dos atos de concentração sobre o

---

<sup>40</sup> Lembremos que os primeiros anos da década e 90 foram de inflação muito alta, regime que facilitava a prática de abusos na definição de preços pelas empresas com poder de mercado

funcionamento do mercado e sobre o bem-estar dos consumidores, tendo ainda implicações sobre a capacitação tecnológica e a competitividade da produção nacional.

**c)** Cria uma procuradoria para o Cade, que representará a entidade em juízo. A importância da criação de uma procuradoria está em que o Cade passa a contar com a possibilidade de defesa de suas decisões junto ao Poder Judiciário, posto que os agentes recorrem normalmente das decisões administrativas do Conselho na Justiça. De outra parte, caberá ao procurador-geral promover a execução judicial das decisões do Cade.

**d)** Estabelece a impossibilidade de interposição de recursos, no âmbito administrativo, contra as decisões do Cade, o que fortalece a independência dessa autoridade.

**e)** Traz para o âmbito da lei o instituto do parecer técnico da Secretaria de Política Econômica (SPE), do Ministério da Fazenda, sobre os aspectos econômicos envolvidos em processos de averiguação de práticas restritivas e atos de concentração econômica. O parecer era previsto pela regulamentação da Lei nº 8.158/91, constatada a necessidade de balizamento econômico, a partir de critérios de eficiência econômica, impacto sobre a estrutura produtiva, bem-estar do consumidor e desenvolvimento tecnológico.

**f)** Altera a sistemática de análise de consultas de atos que importam em concentração econômica, definindo o Cade como a autoridade máxima na matéria e criando a figura do compromisso de desempenho, com metas quantitativas a serem cumpridas em prazos pré-definidos, quando a concentração implicar significativa redução do grau de concorrência no mercado. Em caso de descumprimento dos compromissos acordados, a SDE deverá instaurar processo administrativo com base em indícios de abuso de poder econômico.

**g)** A lei tipifica como infração à ordem econômica o aumento abusivo de preços, definindo-o como o aumento de preços não justificado pela evolução dos custos, considerando-se a possibilidade de comparação com mercados similares. Adicionalmente, define procedimentos para a apuração e a repressão a essa prática.

**h)** Introduce ainda o conceito de posição dominante no mercado, formulado pela doutrina europeia. Por esse conceito — que utiliza como parâmetro a participação em mais de 20% no mercado, proporção que pode ser revista de acordo com as condições específicas de cada mercado — não é punida a empresa de grande dimensão, mas aquela que abusa de sua capacidade de impor condições unilaterais a seus parceiros.

**i)** Finalmente, são equiparadas à categoria de empresa todas as pessoas jurídicas ou naturais, associações, cooperativas, sociedades de fato ou de direito, entidades de caráter público ou privado, dentre outras modalidades de organização, mesmo que exerçam atividades em regime de monopólio legal. Inspirou essa medida a

convicção de que todos os agentes que exercem atividades econômicas devem estar sujeitos às regras que visam incentivar práticas de mercado leais e amparadas na boa conduta dos negócios. Com isto evita-se a consolidação de espaços de privilégios onde valha outra ordem de regras.

A política de defesa da concorrência adotada no Brasil enfrenta ainda diversas dificuldades de ordem administrativa e institucional: o dispositivo legal que transforma o Cade em autarquia e lhe confere uma estrutura própria não foi cumprido até o presente, o que dificulta a consolidação da política. Esse tipo de dificuldade — recursos técnicos e operacionais escassos para fazer cumprir a legislação — é típico de países no estágio de desenvolvimento econômico e institucional do Brasil.

Mesmo com estas dificuldades, o Cade viu sua posição institucional se reforçar continuamente ao longo de 1996 e definiu, entre suas prioridades, a modernização gerencial do órgão — o que já reduziu sobremaneira o tempo de tramitação e julgamento dos processos — e a preocupação com as interfaces da política de concorrência com as demais políticas industriais e de comércio. Assim, o julgamento de alguns importantes processos de concentração, em 1996, parece ter consolidado a visão de que, em uma economia aberta, a concentração da oferta doméstica nas mãos de poucos produtores não é necessariamente danosa à concorrência e aos consumidores, podendo até mesmo, em alguns setores, ser condição indispensável à obtenção, pelos produtores, de ganhos de eficiência e de aumentos de produtividade.

Recentemente, os responsáveis pelo Cade têm promovido a discussão acerca da necessidade de incluir o órgão no processo de avaliação e de decisão do programa de privatizações, levando a este programa a preocupação com a estrutura industrial resultante da privatização e com os efeitos desta estrutura sobre a concorrência no mercado doméstico.

#### Investimento Direto Estrangeiro

O investimento estrangeiro de risco desempenhou historicamente um papel-chave na economia brasileira no que diz respeito à provisão de capital, tecnologia e conhecimento gerencial e de comercialização. A tendência recente, desde o início dos anos 90, é no sentido de progressiva liberalização deste tipo de investimento, inclusive do de **portfolio**. As emendas constitucionais recentemente aprovadas são testemunho desta tendência.

Não existe no Brasil uma lei única para lidar com a questão do ingresso de capital de risco. A principal peça de legislação é a Lei nº 4.131, de 3/9/1962, modificada pela Lei nº 4.390, de 29/8/1964 e suplementada pelo Decreto nº 55.762, de 17/2/1965. De acordo com essa legislação, o investimento estrangeiro deve ser registrado no Banco Central, para efeito de remessas de lucros e de repatriação do principal. O registro é automático e não envolve análise prévia. Exige-se apenas que ocorra dentro de 30 dias do ingresso dos recursos. Recentemente a Resolução

Banco Central nº 2.275, de 30/4/1996, estabelece multas pecuniárias para os novos investimentos não-registrados neste prazo.

O investimento pode ocorrer sob a forma de moeda ou bens tangíveis (máquinas e equipamentos). Nesta última modalidade, necessita-se de aprovação do Banco Central. O investimento direto também pode tomar a forma de marcas e patentes ou créditos para o pagamento de tecnologia, desde que reconhecidos pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI).

Em 1995, foram criadas novas formas de tornar o país mais atraente ao investimento direto. Isso ocorreu inclusive por emenda constitucional aprovada pelo Congresso Nacional e pela nova Lei de Concessões. Pelos novos instrumentos, as autoridades econômicas dão prioridade para a liberalização dos fluxos de capital pela redução de decisões administrativas discricionárias e tornando as decisões mais rápidas e transparentes. Uma das modalidades beneficiadas, por exemplo, é o reinvestimento de lucros de receitas financeiras. Afora isso, o Banco Central tem continuamente implantado medidas administrativo-legais para assegurar que não ocorra discriminação no tratamento do capital estrangeiro.<sup>41</sup> Na realidade, desde o início da década, o Banco Central vem tomando medidas no sentido de liberalizar a conta capital e de aumentar o grau de conversibilidade da moeda nacional. As instituições financeiras locais foram autorizadas a manter quantias ilimitadas de moeda estrangeira em seu poder e os investidores institucionais estrangeiros foram autorizados a ter acesso direto ao mercado de ações e de renda fixa brasileiro, entre outras medidas de liberalização.

Como resultado destes processos, a Tabela 4 ilustra o enorme aumento ocorrido entre 1991 e 1995 nos fluxos de investimentos externos no Brasil segundo modalidades principais. Os dados para 1996 são ainda mais eloqüentes quanto à atração que o Brasil vem exercendo.

---

<sup>41</sup> Além disso, está em estudos a criação de uma agência governamental para atrair investimentos estrangeiros e tecnologia. O programa de concessões e incentivos para a indústria automobilística é outra medida com este objetivo. Existem ainda as iniciativas subnacionais de atração de empresas, já citadas.



Tabela 4  
Fluxos de Investimentos para e do Brasil — 1991 e 1995

(Em US\$ milhões)

Anos	Portfólio	Direto	Empréstimos entre empresas	Total
	<b>Ingressos</b>			
1991	824	1.130	258	2.212
1995	35.858	5.291	1.133	42.282
	<b>Saídas</b>			
1991	245	230	170	645
1995	25.846	1.163	402	27.411
	<b>Fluxos líquidos</b>			
1991	579	900	88	1.567
1995	10.012	4.128	731	14.871

Fonte: Banco Central.

Além disso, as companhias estrangeiras recebem o mesmo tratamento fiscal dispensado às empresas nacionais. Lucros e dividendos dos investimentos diretos são desde janeiro de 1996 isentos do pagamento do imposto sobre os salários na fonte, antes cobrado sob alíquota de 15%; em relação ao investimento de **portfólio** a repatriação é isenta do pagamento do imposto de renda e os ganhos de capital são isentos de toda e qualquer tributação (mas os lucros e dividendos são taxados à alíquota de 10% no caso de renda variável e de 15% nas aplicações de renda fixa).

Entre as diversas modalidades de fluxos de capital, o investimento direto estrangeiro (IDE) é claramente a que apresenta características mais favoráveis tanto com relação à vulnerabilidade externa, quanto aos impactos sobre a estrutura produtiva interna. O investimento na instalação de empresas no país tem um impacto positivo sobre o balanço de pagamentos no curto prazo, da mesma forma que as demais modalidades, mas diferenciam-se por não implicarem, necessariamente, a repatriação futura dos recursos. E com relação à remuneração do investimento, pode ocorrer que a maior parte dos lucros seja reinvestida, sendo a remessa de lucros relativamente baixa. Em 1995, por exemplo, o valor das remessas foi de US\$ 3,5 bilhões, ou cerca de 3,5% do estoque de investimentos diretos no Brasil.<sup>42</sup> Existe, obviamente, a possibilidade de se fazer remessas por outras formas, como preços de transferência<sup>43</sup> no comércio exterior ou remessas via mercado flutuante de câmbio. Mas é inegável que o investimento direto é um passivo externo bem menos oneroso para o país do que outras modalidades, até porque a própria remessa de lucros está condicionada ao sucesso do empreendimento, sendo tanto maior quanto maior for o valor agregado gerado pelas empresas estrangeiras. A tecnologia que é transferida é um ganho de capacitação tecnológica para o país. Este ganho é tão maior quanto mais estreito

<sup>42</sup> O estoque de investimento direto registrado no Banco Central do Brasil em junho de 1995, em valores históricos corrigidos pelo IPC (preços ao consumidor) americano, era de cerca de US\$ 99 bilhões.

<sup>43</sup> Subfaturamento de exportações e superfaturamento de importações.

for o relacionamento entre a empresa estrangeira e os fornecedores nacionais. Além da tecnologia, as empresas estrangeiras também dispõem, em geral, de métodos gerenciais mais avançados e de um estoque de conhecimento que permitem uma elevação dos padrões administrativos e da capacitação da mão-de-obra doméstica.

De qualquer modo, a tradição brasileira em relação aos investimentos diretos mostra que o país tem um potencial favorável como receptor nos próximos anos. Até o final dos anos 70, o Brasil era o maior receptor mundial de investimentos diretos entre os países em desenvolvimento, assimilando cerca de 19% do total dos fluxos para estes países. Com relação a todos os países, a sua participação chegou a ser de 6% em 1978. Presentemente, o país ainda está entre os 10 maiores detentores de investimento estrangeiro no mundo. A crise da dívida externa nos anos 80 reduziu sobremaneira a atratividade em relação a estes investimentos devido à incerteza e à própria redução do ritmo de crescimento da América Latina. Com isso, em 1990 a participação do país nos fluxos mundiais havia caído para 0,5%. Em 1996, ingressaram no país US\$ 9,6 bilhões na rubrica de investimentos diretos, um recorde para o país em termos nominais. Deste total, US\$ 2,3 bilhões foram direcionados para a privatização, o que fez com que o setor de serviços públicos tenha se destacado como o que mais absorveu investimentos diretos em 1996. A Tabela 5 resume o fluxo de investimentos diretos por ramos de atividades econômicas no Brasil em 1996.

O perfil do fluxo de investimento direto no Brasil em 1996 — apresentado na Tabela 5 — mostra uma significativa modificação em sua distribuição setorial. Dentre os investimentos superiores a US\$ 10 milhões, os serviços públicos (eletricidade, telecomunicações e transporte ferroviário) absorveram em 1996 cerca de US\$ 2,5 bilhões, ou seja, 31% de todos os investimentos diretos no Brasil. O setor de serviços, como um todo, foi responsável por 62% do total destes investimentos, participação bastante superior à que se conhece em termos de estoque de investimentos estrangeiros no Brasil, onde o setor de serviços responde por cerca de 30%. A indústria de transformação ficou com 24% do total, ao passo que agricultura e extrativismo responderam por apenas 1,3% dos fluxos e investimentos no Brasil.

Há ainda um volume grande no item atividades não-caracterizadas (12,7% do total), ou seja, não-classificadas setorialmente pelo Banco Central, o que, segundo Baumann (1996), é devido ao caráter preliminar da informação. Ainda segundo Baumann (1996), deve-se destacar o reduzido volume de investimento direto na indústria de transformação (menos de US\$ 2 bilhões). No entanto, é possível que a categoria “atividades não-caracterizadas” e os investimentos abaixo de US\$ 10 milhões concentrem parte significativa dos investimentos favorecendo o setor industrial.

Tabela 5

Ingressos de investimentos diretos — distribuição por ramo de atividade da empresa receptora (ingressos para empresas que receberam investimentos acima de US\$ 10 milhões)

Ramo de atividade	Total de ingressos (US\$ milhões)	(%) no total
Total geral bruto*	9.580	-
Total	7.665	100,0
Agricultura	23	0,30
Extração mineral	73	0,95
Indústria de transformação	1.843	24,04
Eletroeletrônico	296	3,86
Fumo	265	3,46
Siderurgia	184	2,40
Cimento	166	2,17
Peças e acessórios p/ veículos	159	2,07
Produtos alimentares	143	1,87
Indústria química de base	128	1,67
Bebidas	92	1,20
Artefatos de material plástico	84	1,10
Metalurgia	61	0,80
Indústria têxtil	60	0,78
Instrumentos óticos e fotográficos	58	0,76
Indústria mecânica	53	0,69
Veículos automotores	33	0,43
Ind. de prod. de min. não-metálicos	29	0,38
Papel e celulose	22	0,29
Produtos farmacêuticos	10	0,13
Serviços	4.749	61,96
Energia elétrica	1.800	23,48
Comércio em geral	671	8,75
Telecomunicações	564	7,36
Bancos	335	4,37
Outras instituições financeiras	385	5,02
<b> Holding</b> -controladoras de participação	328	4,28
Seguros	148	1,93
Transporte ferroviário	15	0,2
Outros serviços	503	6,74
Atividades não-caracterizadas	977	12,75

Fonte: Banco Central. Elaboração: Baumann (1996).

\*Refere-se ao total geral e não só aos investimentos acima de US\$ 10 milhões.

Quanto à origem destes fluxos, os Estados Unidos se destacaram como o principal investidor em 1996, com 26% do total, seguido da França com 13% (aquisição da Light), da Espanha com 7,7% [aquisição da Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro (Cerj) pela Endesa e das ações da CRT pela Telefônica da Espanha] Países Baixos (6,9%), Alemanha, (2,8%), Portugal (2,7%), Japão (2,5%) e Suécia (1,7%). Destaque-se que os investimentos dos países europeus, agregadamente,

totalizaram quase US\$ 3 bilhões, posicionando o continente como o principal bloco investidor no Brasil em 1996.

O crescimento acelerado dos fluxos mundiais de investimento estrangeiro (cerca de 72% entre 1990 e 1995)<sup>44</sup> e as perspectivas de manutenção deste ritmo nos próximos anos, representam uma excelente oportunidade de elevação dos fluxos de investimento para o Brasil, tornando viável a obtenção de fluxos da ordem de 1 a 1,5% do PIB (algo entre US\$ 8 bilhões e US\$ 12 bilhões). Na hipótese de manutenção do ritmo de crescimento dos fluxos mundiais à taxa média observada nos anos 90, estes valores implicam uma participação do Brasil nos fluxos mundiais entre 2% e 3%, compatível com o padrão histórico do país, mas ainda inferior aos valores máximos obtidos na década de 70. Nos fluxos para países em desenvolvimento a participação ficaria entre 6,5% e 9,5% — bastante inferior ao padrão da década de 70, mas compatível com a maior concorrência por investimentos entre estes países.

Esta concorrência, aliás, evidencia que a atração de fluxos crescentes de investimentos diretos representa um desafio para a economia brasileira. As demais modalidades de fluxos de capital dependem fundamentalmente do diferencial entre juros internos e externos e da liquidez internacional — além, é claro, de um grau mínimo de confiança na estabilidade da economia. Já os investimentos diretos dependem de um conjunto mais amplo de fatores. No curto e médio prazos, certamente que a consolidação da estabilidade e a implantação de um regime monetário e fiscal sólido são importantes para garantir a retomada de uma trajetória de crescimento mais elevado e reduzir as incertezas. Da mesma forma, é importante avançar nas privatizações e na regulamentação das concessões de serviços públicos, bem como no estabelecimento de acordos bilaterais ou multilaterais de promoção e de proteção de investimentos. Treze destes acordos estão em processo de ratificação no Congresso e, do ponto de vista do Executivo, eles são importantes para posicionar o Brasil de forma adequada na competição por investimentos externos, especialmente na área de infra-estrutura, onde volumes e prazos longos de maturação ampliam os riscos comerciais e políticos dos investimentos.

A Constituição Federal de 1988 conservou um grande número de monopólios estatais em diversas atividades econômicas no Brasil: garantiu, por exemplo, o monopólio sobre a exploração, extração e refino de petróleo pela Petrobrás, empresa estatal criada em 1953. Outras atividades foram reservadas para empresas de capital nacional. O Artigo 222 da Constituição limita a propriedade de empresas de transmissão (rádio e TV) e editorial e gráfica (jornais e periódicos, especialmente) aos nascidos no Brasil ou naturalizados brasileiros há pelo menos 10 anos. Os investidores estrangeiros foram também excluídos das concessões aeronáuticas e da construção naval. O Artigo 178 exclui os navios não-brasileiros da navegação de cabotagem ou por vias internas (fluvial) a menos que permitidos por lei como de utilidade pública. As concessões de linhas aéreas foram restritas a

---

<sup>44</sup> O valor do estoque de capital estrangeiro no final de 1996 ainda não havia sido consolidado pelo Banco Central à época de elaboração deste trabalho.

empresas brasileiras com sede ou local de controle situado no Brasil e pelo menos 80% das ações votantes em mãos de brasileiros. O Artigo 199 proíbe empresas estrangeiras de participarem direta ou indiretamente da provisão de serviços médicos. O capital estrangeiro também foi proibido de participar da mineração e exploração mineral. A Disposição Transitória 44 deu às empresas estrangeiras instaladas nestes setores até outubro de 1992 para abdicarem do controle efetivo destas atividades. Outros monopólios governamentais incluem a distribuição de eletricidade, telecomunicações, loterias, ferrovias e portos.

Cinco emendas constitucionais foram aprovadas em 1995 com a finalidade de introduzir alguma flexibilidade nos monopólios estatais. A Emenda nº 5 permite a distribuição de gás natural a empresas privadas, terminando com monopólios dos estados da Federação. A Emenda nº 6 modificou os Artigos 171 e 176 eliminando as diferenças entre empresas nacionais e empresas nacionais de capital brasileiro e permitindo às estrangeiras a exploração mineral e de energia hidroelétrica sob a forma de concessões estatais (ver adiante). A emenda define como empresa brasileira aquelas estabelecidas sob a lei brasileira, com sede e administração no Brasil, com a finalidade de prover todas as firmas com o mesmo tratamento independentemente da origem do capital. A Emenda nº 7 permite o transporte de carga entre os portos brasileiros a embarcações de qualquer bandeira e abre a possibilidade de empresas privadas operarem serviços de transporte aéreos, terrestres e outros marítimos (fluviais). A Emenda nº 8 permite a participação do setor privado nas telecomunicações. A Emenda nº 9 termina com o monopólio do petróleo permitindo às empresas privadas participarem da pesquisa, exploração, extração, refino, exportações, importações, e transporte por embarcações ou dutos.<sup>45</sup>

Um desafio importante, na área de atração de investimentos diretos, diz respeito à mudança do perfil dos investimentos diretos tradicionalmente direcionados para o país capaz de ajustá-los às novas condições da economia. A instalação de empresas estrangeiras tem, em geral, efeitos positivos sobre a competitividade do país. Isso tende a estimular as exportações, elevando a capacidade de geração de divisas para fazer frente aos compromissos externos. Mas a realização deste potencial exportador depende das características dos investimentos realizados no país: basicamente, quanto a seu direcionamento para atender ao mercado interno ou externo. Os recursos que se direcionam para a prestação de serviços públicos — como é o caso das privatizações e concessões previstas para o Brasil no futuro próximo — não criam diretamente um fluxo exportador porque destinam-se principalmente a atender à demanda interna. Seus impactos positivos sobre a competitividade sistêmica e redução do custo Brasil operam a mais longo prazo. Isto também pode ocorrer com alguns setores industriais que, embora produzam bens comerciáveis, podem ser objeto do estabelecimento de subsidiárias para atender à demanda interna.

---

<sup>45</sup> Regulamentações destas três últimas emendas encontram-se em estudo no Congresso.

Na verdade, o sucesso dos investimentos estrangeiros quanto à melhoria da situação do balanço de pagamentos no longo prazo depende fundamentalmente da atração de investimentos em setores industriais com elevada propensão a exportar. O histórico dos investimentos estrangeiros no Brasil mostra que eles foram um elemento importante dentro da estratégia de substituição de importações até os anos 70, criando uma ampla base produtiva em diversos setores, mas com um claro viés para o mercado interno. As exceções estão relacionadas ao sistema de promoção de exportações (extinto em 1990) denominado Befiex. A manutenção de perspectivas favoráveis no longo prazo depende de reformas estruturais que aperfeiçoem a infra-estrutura produtiva e tecnológica e promovam um salto qualitativo no sistema econômico de modo a tornar o país atrativo à realização de investimentos não só em serviços públicos e privatização, mas também em setores industriais mais dinâmicos e orientados para exportação.

### 3.2.3 - Outras Políticas com Impactos sobre a Indústria

Entre as demais políticas que afetam a atividade industrial, a proteção aos direitos de propriedade intelectual foi objeto de uma ampla redefinição, com a introdução da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Até então, prevalecia legislação típica do período de substituição de importações, o que se traduzia pelo não-reconhecimento de patentes nos setores farmacêutico e de alimentos, pela limitação do prazo de validade das patentes a 15 anos, pelas restrições à proteção de marcas registradas estrangeiras e pelo envolvimento do INPI na negociação dos contratos de transferência de tecnologia. Sob a nova legislação, o prazo de validade das patentes é ampliado para 20 anos, aceitam-se patentes para produtos e processos das indústrias farmacêuticas e de alimentos etc. A legislação é considerada compatível com as regras da OMC e as retaliações norte-americanas vinculadas ao tema foram suprimidas.

No que diz respeito às exigências de conteúdo local ou índices de nacionalização, recentemente estes têm sido usados em áreas como compras do governo, créditos oficiais, incentivos fiscais e às exportações e concessões tarifárias (inclusive zonas de livre comércio). A lei básica é a de nº 8.661, 2 de junho de 1993, até hoje não devidamente regulamentada. O Executivo prepara alterações nessa lei, especialmente no que se refere às concorrências públicas. Dependendo da introdução de novas regulações de índices de nacionalização (**local content**), o conceito do Processo Produtivo Básico (PPB) é hoje um dos critérios usados para determinar se um produto é brasileiro. O PPB requer que as empresas executem localmente certas etapas manufatureiras para determinados produtos. Ele é usado principalmente em relação à produção da ZFM e da produção de informática — isto é, os incentivos fiscais só são concedidos se a maior parte dos circuitos integrados usados nos equipamentos produzidos for montada na ZFM, qualquer que seja a origem desses componentes.

De maneira geral, um limite mínimo de 60% de nacionalização — adotado também pelo Mercosul — é a referência básica, quando há exigências de conteúdo nacional, caso do financiamento de exportações pelo Finamex e Proex e de

programas de crédito especiais da Finame (BNDES). Requisitos de nacionalização também têm sido usados no Acordo Automobilístico.

No que se refere às compras do governo, vale notar que o Brasil não é signatário do acordo do Gatt sobre o código de compras governamentais. A Constituição prevê em seu Artigo 37 que, em geral, obras públicas, compras de bens e serviços devem ser contratados por concorrência pública. A lei relevante é a de nº 8.666, em vias de ser alterada. De qualquer forma, essa lei permite que os contratos com firmas estatais sejam abertos às empresas estrangeiras. Além disso, não há mais registro de similaridade, como no passado. No caso de concorrências internacionais, as empresas estrangeiras devem ter representantes no Brasil. Com a aprovação da Emenda Constitucional que eliminou a discriminação em favor de empresas brasileiras de capital nacional, muitas das preferências definidas pela Lei nº 8.666 aos produtores locais deixam de fazer sentido.

As compras governamentais de bens de informática e de telecomunicações são isentas das regras gerais, sendo governadas pelo Decreto nº 1.070 (2/3/94). Isso se aplica não só ao governo federal como às suas empresas (Petrobrás, Eletrobrás, Telebrás etc.) e às universidades federais. Os procedimentos de compra neste caso são específicos e revelam a intenção de usar as compras governamentais como instrumento de promoção de produtos e serviços domésticos.

Finalmente, a política governamental para pequenas e microempresas incluiu a criação do Serviço de Apoio às Pequenas e Microempresas, instituição com ramificações em todos os estados e com atribuições principalmente vinculadas à difusão de informações, assistência técnica e gerencial e prática de **lobby** em favor das PMEs junto ao Executivo e ao Congresso. Diversas instituições oficiais de crédito têm linhas dirigidas às PMEs, mas a eficácia destas linhas parece limitada, tendo em vista tanto as dificuldades para equacionar o problema das garantias de crédito quanto as preocupações — resultantes da queda da inflação — de todos os agentes financeiros (públicos e privados) de primeira linha com seus custos de operação. Recentemente, o BNDES coordenou com o Sebrae iniciativa no sentido de criar linha de financiamento em condições favorecidas para as PMEs, utilizando um Fundo de Aval do Sebrae como mecanismo de garantia de parcela do crédito. Ainda parece cedo para avaliar resultados deste programa.

#### 4 - CONCLUSÕES

As discussões sobre os rumos da ação governamental quanto às políticas industrial e de comércio exterior no Brasil partem do fato de que a prioridade absoluta em termos de política econômica ainda está, em meados de 1997, focada na política de estabilização. Isso não significa, obviamente, unanimidade de pensamento e decisão no interior do governo. O discurso oficial (e a prática) em matéria de política industrial e de comércio exterior é único apenas na medida em que os ministérios relevantes justificam as medidas recentes em nome da necessidade de equilíbrio na balança comercial e da manutenção de empregos nos

setores da indústria mais afetados pela abertura comercial. No dia-a-dia da condução da política econômica, no entanto, não é difícil perceber que existem divergências quanto ao grau de proteção necessário, que setores proteger, qual o papel a ser atribuído à política cambial e qual atribuir a instrumentos financeiros como a política de crédito (sob o controle do Banco Central e, em parte, do Banco do Brasil, ambos na órbita da Fazenda) e de financiamento do BNDES (no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento). O resultado tem sido a adoção de medidas **ad hoc**.

O conjunto de medidas que, sem dúvida, teve maior impacto sobre o desempenho continua a ser a liberalização comercial e financeira. Seus efeitos continuam a se fazer sentir até hoje, sendo difícil afirmar quando se esgotarão totalmente.<sup>46</sup> A principal prova dessa conclusão, em termos de políticas industrial e de comércio exterior são os esforços setorialmente localizados de proteção contra a penetração das importações, julgada excessiva e danosa à competição por representantes de segmentos da indústria. A resposta do MICT tem sido pelo atendimento das pressões.

Pensando a mais longo prazo, porém, um programa de liberalização comercial e financeira tem objetivos de longa maturação na medida em que a redução da proteção aproxime o conjunto de preços relativos domésticos dos internacionais, modificando a alocação de recursos no longo prazo em direção aos bens comercializáveis onde a produção se mostre mais eficiente. A dúvida está em quanto tempo levará até que se complete este processo e qual seu custo em termos de perda de postos de emprego e renda.

Por outro lado, não há dúvidas de que o impacto da concorrência de produtos importados em condições de câmbio relativamente valorizado (isto é, em relação ao que existia imediatamente antes do início da implementação do Plano Real, em junho de 1994) foi benéfico quanto à estabilização de preços pós-Plano Real pelo seu efeito sobre a demanda. Mas a mais longo prazo os fatores de oferta tendem a ganhar, dinamicamente, mais peso. Isso porque a liberalização comercial acarreta mudanças na estrutura produtiva que aperfeiçoam a utilização de insumos e melhoram a qualidade do produto final. O resultado é o barateamento dos custos de produção, com implicações positivas sobre a estabilização dos preços.

A expansão das importações de matérias-primas e de bens de capital beneficiou-se ainda das taxas de juros dos empréstimos externos, menores do que a soma das vigentes no país e da desvalorização cambial esperada. Isso tem contribuído para melhorar a competitividade da produção nacional, contrabalançando as altas taxas de juros vigentes no mercado doméstico até hoje (especialmente para capital de giro) — embora declinantes desde fins de 1995. Considere-se, por outro lado, que apenas uma pequeníssima parcela da indústria tem acesso às linhas de crédito externas.

---

<sup>46</sup> Assim, por exemplo, ninguém acredita que as elasticidades das importações observadas até o momento sejam válidas para o longo prazo. Mas é difícil arriscar previsões de até quando serão válidas.



As políticas industrial e de comércio exterior inauguradas em 1990 baseavam-se em duas estratégias principais: uma política de competição, ou concorrência, e uma política de competitividade.<sup>47</sup> Embora haja alguma superposição entre ambas, parece claro, atualmente, passados sete anos da sua formulação e início de implantação, que a primeira foi mais bem-sucedida do que a segunda.

A política de concorrência compreendia a bem-sucedida liberalização comercial, que expôs gradualmente a indústria brasileira à competição externa, e uma política de concorrência propriamente dita, para impedir condutas que implicassem abuso de poder de mercado — isto é, permitissem melhorar as condições de competição no mercado interno. A primeira parte foi muito mais bem-sucedida do que a segunda. Recentes alterações na estrutura e atribuições do Cade e da SDE sugerem que o governo tem dado mais atenção a estes aspectos a partir de 1996.

Já em relação à política de competitividade, associada ao PCI, ao PBQP e ao Pacti, os resultados estiveram aquém do esperado. O primeiro destes deveria propor as diretrizes gerais e instrumentos da política de competitividade, além de indicar as iniciativas de governo na área. No entanto, de fato o documento que o propunha resumiu-se a “uma listagem mal articulada de objetivos e instrumentos de política” [ver Guimarães (1995, p.28)].

O PBQP foi organizado em programas de conscientização e motivação, desenvolvimento e difusão de métodos modernos de gestão empresarial, de capacitação de recursos humanos etc. Este programa foi razoavelmente bem-sucedido, dado o empenho das agências governamentais envolvidas e, principalmente, pela convergência de suas propostas com as necessidades da indústria em um quadro marcado pelo processo de ajustamento espontâneo induzido pela abertura comercial. Em que medida a absorção e desenvolvimento de modernas práticas gerenciais são inteiramente frutos do PBQP é algo que pode ser questionado indefinidamente. Mas o programa certamente antecipou tendências e necessidades, tendo contribuído para mobilizar o empresariado em direção a propostas de melhor gestão.

Quanto ao Pacti vimos que só mais recentemente os incentivos têm sido concedidos e utilizados de forma mais apreciável. É cedo, portanto, para uma avaliação mais conclusiva.

O atual governo parece ter enveredado, no campo das políticas de competitividade, por uma linha de maior ativismo relativamente aos dois anteriores, ao mesmo tempo em que pretende estar corrigindo alguns excessos da liberalização comercial. Para além das políticas herdadas de governos e etapas anteriores, o “núcleo duro” da política industrial e de comércio exterior do atual governo parece estar composto dos seguintes objetivos:

---

<sup>47</sup> Na expressão de documento oficial do MEFP, “a competição como regra do jogo e a busca de competitividade como estratégia industrial básica” [ver Guimarães (1995, p.4)].

a) em primeiro lugar, fomentar a expansão dos investimentos, através principalmente de políticas horizontais de liberalização dos mercados e de desoneração das inversões e da produção, inclusive participando ativamente da competição para atrair novos investimentos externos — competição que envolve basicamente os países do Mercosul. As políticas setoriais de reestruturação devem manter um perfil discreto, a concessão **ad hoc** de proteção sendo o instrumento mais utilizado para lidar com as pressões dos setores mais ameaçados pelas importações. Políticas de fomento à expansão da oferta doméstica e à substituição seletiva de importações devem ganhar mais peso, especialmente em função das crescentes preocupações com o desempenho da balança comercial. Neste caso, não é claro o perfil dos programas de fomento, pois, embora a tendência dos diversos setores-alvo do governo seja demandar regimes de incentivo e de comércio exterior equivalentes ao do setor automotivo, dificilmente este poderá vir a tornar-se um paradigma de política setorial. Isto se deve não só às críticas formuladas pelos segmentos fornecedores de peças e componentes, mas também pelos conflitos produzidos com os parceiros comerciais do Brasil e por ser este regime intensivo em incentivos federais. Um forte candidato a beneficiário da política governamental de fomento é o setor produtor de equipamentos de telecomunicações, para o qual se prevê uma demanda explosiva nos próximos anos, em função dos investimentos que ocorrerão no bojo da privatização dos serviços de telecomunicações. Sem uma política de fomento à expansão da oferta doméstica destes equipamentos é previsível que grande parte desta demanda seja atendida por importações, com impactos não-desprezíveis sobre a balança comercial do país;

b) em segundo lugar, redefinir o perfil da ação do Estado em torno do eixo da regulação, desinvestindo as atividades de operação, agora abertas ao setor privado. As alterações recentes nas regulações dos setores de infra-estrutura são o melhor exemplo desta tendência;

c) em terceiro lugar, manter sob a pressão da concorrência — doméstica e externa — o parque de produtores brasileiros, mas preservando os produtores locais de práticas comerciais não aceitas pela OMC e criando condições diferenciadas e mais favoráveis para a recuperação para os setores mais fortemente impactados pela liberalização comercial. A nova legislação de proteção (ver Apêndice) e os ainda incipientes esforços de montagem de políticas setoriais de reestruturação apontam neste sentido;

d) em quarto lugar, liberalizar os regimes regulatórios aplicáveis a investimentos diretos e de **portfólio**, bem como aos setores de serviços, induzindo o aumento da competição nestes segmentos. As recentes autorizações para a entrada, no mercado de serviços financeiros, de bancos e seguradoras estrangeiros exemplifica este último ponto, enquanto o primeiro é ilustrado pelo conjunto de mudanças que eliminam a discriminação contra empresas de capital estrangeiro, permitindo, inclusive, a participação majoritária destas em diversos processos de privatização de serviços de infra-estrutura; e

e) em quinto lugar, transferir a instâncias subnacionais — em especial, aos estados da Federação — as funções de desenho e implementação de instrumentos de política industrial e de gestão pública das infra-estruturas.

Está claro, do anterior, que se trata de vasta agenda de política, parcialmente implementada em curto espaço de tempo, razão pela qual é impossível uma avaliação conclusiva de seus resultados e eficácia, principalmente se se considera que as opções feitas evitam posições dogmáticas — seja em favor de uma liberalização e desregulamentação generalizadas, seja em favor do restabelecimento de um forte esquema de proteções e subsídios à produção local. Neste sentido, é a própria gestão da política — e de seus componentes liberalizantes e protecionistas — o que irá definir seu conteúdo concreto e suas tendências efetivas.

Vale observar que a política de exportação, em que pese a sua óbvia relevância para o programa de estabilização da economia, não parece ainda haver se consolidado como prioridade de fato do governo, na medida em que iniciativas de fomento à exportação esbarram na inadequada estrutura institucional responsável pelo setor, com funções e responsabilidades dispersas entre vários ministérios. Daí resultam a pluralidade de comando e baixa eficiência das medidas adotadas formalmente. As dificuldades encontradas nas áreas de financiamento e de promoção comercial parecem paradigmáticas deste ponto de vista. Da mesma forma, o processo de privatização dos portos — aquele que poderia mais rapidamente produzir impactos favoráveis à competitividade das exportações — é certamente o que avança com maior lentidão e, o que é pior, sob o controle efetivo das Companhias Docas, órgãos vinculados ao Ministério dos Transportes e aos interesses estabelecidos nos portos brasileiros.

Dado o atual contexto de política econômica geral — o do Plano Real e sua ênfase na livre atuação dos mercados e em uma economia mais aberta ao exterior do que no passado — a prioridade em termos de política está em identificar áreas em que há falhas de mercado. Infelizmente, aqui também não parece haver consenso devido, talvez, à extensa lista de possíveis falhas e à dificuldade de agir sobre elas sem dispor das reformas constitucionais e regulações necessárias.

## APÊNDICE

## Uma Nota sobre a Legislação de Defesa Comercial

Medidas **Antidumping**

O Decreto nº 1.602, que regulamenta a aplicação de medidas nesta área, determina que poderão ser aplicados direitos **antidumping** quando a importação de produtos objeto de **dumping** cause dano à indústria doméstica, exigindo-se a demonstração de causalidade entre as importações com **dumping** e o dano à indústria doméstica. O termo “dano” é definido como dano material ou ameaça de dano material à indústria doméstica já estabelecida ou o retardamento sensível na implantação de tal indústria. A determinação do dano se baseará em provas positivas e incluirá exame de: **a)** volume da importações objeto de **dumping**;<sup>48</sup> **b)** seu efeito sobre os preços do produto similar no Brasil; e **c)** conseqüente impacto de tais importações sobre a indústria doméstica.

Considera-se prática de **dumping** a introdução de um bem no mercado doméstico, inclusive sob as modalidades de **drawback**, a preço de exportação inferior ao valor normal. Entende-se como preço de exportação o preço efetivamente pago ou a pagar pelo produto exportado ao Brasil, livre de impostos, descontos e reduções efetivamente concedidos e diretamente relacionados com as vendas de que se trate. O valor normal é o preço efetivamente praticado para o produto similar nas operações mercantis normais, que o destinem ao consumo interno no país exportador.<sup>49</sup> Quando as importações de um produto provenientes de mais de um país forem objeto de investigações simultâneas, serão determinados cumulativamente os efeitos de tais importações se for verificado que: **a)** a margem de **dumping** determinada em relação às importações de cada um dos países não é **de minimis**<sup>50</sup> e que o volume de importações de cada país não é insignificante; e **b)** a avaliação cumulativa dos efeitos daquelas importações é apropriada em vista das condições de concorrência entre estes produtos e o produto similar doméstico.

Em relação às medidas **antidumping** provisórias, estas só poderão ser aplicadas se: **a)** uma determinação preliminar positiva da existência de **dumping** e conseqüente dano à indústria doméstica tiver sido alcançada; **b)** as autoridades competentes decidirem que tais medidas são necessárias para impedir que ocorra

---

<sup>48</sup> No tocante ao volume das importações objeto de **dumping**, será levado em conta se este não é insignificante e se houve aumento substancial das importações nessas condições, tanto em termos absolutos como em relação à produção ou ao consumo no Brasil. Entende-se por volume insignificante as importações provenientes de determinado país, inferiores a 3% do total das importações pelo Brasil do produto em questão, a não ser que os países que, individualmente, respondam por menos de 3% das importações do produto pelo Brasil sejam, em conjunto, responsáveis por mais de 7% do total importado.

<sup>49</sup> A margem de **dumping** será a diferença entre o valor normal e o preço de exportação. A existência de tal margem será determinada com base em comparação entre: **a)** o valor normal médio ponderado e a média ponderada dos preços de todas as transações comparáveis de exportação; ou **b)** o valor normal e os preços de exportação apurados em cada transação.

<sup>50</sup> A margem de **dumping** é considerada como **de minimis** quando, expressa como um percentual do preço de exportação, for inferior a 2%.

dano durante a investigação; e houver decorrido pelo menos 60 dias da abertura da investigação.<sup>51</sup>

Poderão ser suspensos os procedimentos, sem prosseguimento de investigação e sem aplicação de medidas **antidumping** provisórias ou direitos **antidumping**, se o exportador assumir voluntariamente compromissos satisfatórios de revisão dos preços ou de cessação de exportações a preços de **dumping**, destinadas ao Brasil, desde que as autoridades competentes fiquem convencidas de que o mencionado compromisso elimina o efeito prejudicial decorrente do **dumping**.

As investigações de práticas de **dumping** serão concluídas no prazo de um ano após a sua abertura, exceto em circunstâncias excepcionais, quando o prazo poderá ser de até 18 meses. A investigação será encerrada, sem aplicação de direitos **antidumping**, nos casos em que: **a)** não houver comprovação suficiente da existência de **dumping** ou de dano dele decorrente; **b)** a margem de dumping for **de minimis**; ou **c)** o volume de importações objeto de **dumping** ou o dano causado for insignificante.

No caso de a Secex chegar a uma determinação final da existência de **dumping**, a investigação será encerrada com a aplicação de direitos **antidumping**, o que significa um montante em dinheiro igual ou inferior à margem de **dumping** apurada, calculado e aplicado com o fim exclusivo de neutralizar os efeitos danosos das importações objeto de **dumping**. O direito **antidumping** será calculado mediante aplicação de alíquotas **ad valorem** ou específicas, fixas ou variáveis, ou pela conjugação de ambas, sobre o valor aduaneiro da mercadoria, em base CIF.

No tocante à duração, os direitos **antidumping** e compromissos de preços somente permanecerão em vigor enquanto perdurar a necessidade de neutralizar o **dumping** causador de dano. O direito **antidumping** definitivo será extinto no máximo em cinco anos após sua aplicação, ou cinco anos a contar da data da conclusão da mais recente revisão,<sup>52</sup> que tenha determinado **dumping** e dano dele decorrente. O prazo de aplicação do direito **antidumping** poderá ser prorrogado mediante requerimento da indústria doméstica ou por iniciativa de órgãos da administração pública federal ou da Secex, desde que demonstrado que a extinção dos direitos levaria provavelmente à continuação ou retomada do **dumping** e do dano dele decorrente.

---

<sup>51</sup> A vigência destas medidas provisórias será limitada a um período não superior a quatro meses, exceto nos casos em que, por decisão das autoridades competentes, poderá ser de até seis meses.

<sup>52</sup> A revisão será levada a cabo mediante pedido de parte interessada ou por iniciativa de entidade da administração pública federal ou da Secex, desde que decorrido, no mínimo, um ano da imposição de direitos **antidumping** definitivos (este intervalo pode ser menor em casos excepcionais de mudanças substanciais das circunstâncias ou quando for de interesse nacional) e que sejam apresentadas provas de que: **a)** a aplicação do direito deixou de ser necessária para neutralizar o **dumping**; **b)** seria improvável que o dano subsistisse caso o direito fosse revogado ou alterado; e **c)** o direito existente não é ou deixou de ser suficiente para neutralizar o **dumping** causador de dano.

O **Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias**, regulamentado pelo Decreto nº 1.751, determina que poderão ser aplicados direitos compensatórios com o objetivo de compensar subsídio concedido, direta ou indiretamente, no país exportador, à fabricação, à produção, à exportação ou ao transporte de qualquer produto, cuja exportação ao Brasil cause dano<sup>53</sup> à indústria doméstica, sendo necessária a demonstração da causalidade entre as importações do produto subsidiado e o dano à indústria.

Considera-se a existência de subsídio quando é conferido um benefício em função das seguintes hipóteses: **a)** haja, no país exportador, qualquer forma de sustentação de renda ou de preços que, direta ou indiretamente, contribua para aumentar exportações ou reduzir importações de qualquer produto; ou **b)** haja contribuição financeira por parte do governo ou órgão público, no interior do país exportador.

O Decreto nº 1751 estabelece duas categorias de subsídios: os subsídios acionáveis e os não-acionáveis. O subsídio será denominado acionável, sujeito a medidas compensatórias, se for específico — quando a autoridade outorgante explicitamente limitar o acesso ao subsídio a uma empresa ou indústria, ou a um grupo de empresas ou indústrias. Não ocorrerá especificidade quando a autoridade outorgante estabelecer “condições ou critérios objetivos”, que disponham sobre o direito de acesso ao subsídio e sobre o respectivo montante a ser concedido. Ou seja, não será caracterizada a especificidade quando forem estabelecidos condições ou critérios imparciais que não favoreçam determinadas empresas em detrimento de outras e que sejam de natureza econômica e de aplicação horizontal.<sup>54</sup>

Os subsídios são considerados não-acionáveis, e não sujeitos a medidas compensatórias, quando não forem específicos ou, se o forem, preencherem as condições enumeradas a seguir: **a)** forem concedidos para atividades de pesquisa e desenvolvimento, sob certas condições; **b)** forem concedidos a uma região desfavorecida dentro do território do país exportador, também sob certas condições; e **c)** forem concedidos para implementar programas ambientais, dentro de certos parâmetros de custos.

Para fins de aplicação de medidas compensatórias, o montante de subsídio acionável será calculado por unidade de produto subsidiado exportado para o

---

<sup>53</sup> A definição de dano à indústria doméstica é a mesma apresentada anteriormente, quando da exposição do direito **antidumping**, com a diferença de que existe, para efeito das medidas compensatórias, um tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento. Para esta gama de países, o volume de importações subsidiadas considerado insignificante é aquele que representa menos de 4% das importações totais do produto (contra 3% dos outros países), exceto se as importações originárias de países em desenvolvimento representarem, no conjunto, mais de 9% do total (contra 7% dos outros países).

<sup>54</sup> Serão ainda específicos quaisquer subsídios que se enquadrem na definição de subsídios proibidos, nos termos do Artigo 3º do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias, a saber: **a)** subsídios vinculados, exclusivamente, ou a partir de uma entre várias condições, a desempenho exportador, sendo que o simples fato de que subsídios sejam concedidos a empresas exportadoras não deverá, por si só, ser considerado como subsídio à exportação; e **b)** subsídios vinculados, exclusivamente ou a partir de uma entre várias condições, ao uso preferencial de produtos domésticos em detrimento de produtos estrangeiros.

Brasil, com base no benefício usufruído durante o período de investigação de existência de subsídios acionáveis. O período de investigação da existência de subsídio acionável compreende os 12 meses mais próximos possíveis anteriores à data de abertura da investigação, podendo retroagir até o início do ano contábil do beneficiário mais recentemente encerrado.

Assim como no caso do direito **antidumping**, quando as importações de um produto provenientes de mais de um país forem simultaneamente investigadas, serão determinados cumulativamente os efeitos de tais importações se verificado que: **a)** o montante de subsídio acionável determinado em relação às importações de cada um dos países não é **de minimis** — inferior a 1% **ad valorem** para os países em geral e 2% **ad valorem** para países em desenvolvimento — e que o volume das importações de cada um dos países não é insignificante; e **b)** a avaliação cumulativa dos efeitos daquela importação é apropriada em vista das condições de concorrência entre os produtos importados e das condições de concorrência entre estes produtos e o produto similar doméstico.

Os procedimentos de investigação poderão ser suspensos, sem aplicação de medidas compensatórias provisórias (que seguem as mesmas regras das medidas **antidumping** provisórias expostas acima) ou direitos compensatórios, se o governo do país exportador concordar em eliminar ou reduzir o subsídio ou adotar outras medidas relativas a seus efeitos, ou se o exportador assumir voluntariamente compromissos satisfatórios de revisão dos preços das exportações destinadas ao Brasil, desde que o mencionado compromisso elimine o efeito prejudicial decorrente do subsídio.

As investigações sobre existência de subsídios acionáveis serão concluídas no prazo de um ano após sua abertura, exceto em circunstâncias excepcionais, quando o prazo poderá ser de até 18 meses. A investigação será encerrada, sem aplicação de direitos compensatórios, nos casos em que: **a)** não houver comprovação suficiente da existência de subsídio acionável ou de dano dele decorrente; **b)** o montante de subsídio acionável for **de minimis**; **c)** o volume de importações, real ou potencial, do produto subsidiado ou o dano causado for insignificante.

A investigação será encerrada com aplicação de direitos compensatórios, quando a Secex chegar a uma determinação final da existência de subsídio acionável, de dano e de causalidade entre eles, sendo que o valor do direito compensatório não poderá exceder o montante do subsídio acionável. O direito compensatório significa montante em dinheiro igual ou inferior ao montante de subsídio acionável apurado, tendo como finalidade neutralizar o dano causado pelo subsídio. Este direito será calculado mediante aplicação de alíquotas **ad valorem** ou específicas, fixas ou variáveis, ou pela combinação de ambas, sobre o valor aduaneiro da mercadoria, em base CIF.

Assim como o direito **antidumping**, os direitos compensatórios e compromissos somente permanecerão em vigor enquanto perdurar a necessidade de neutralizar o

subsídio acionável causador de dano e serão extintos no máximo em cinco anos, após a sua aplicação ou após o término da mais recente revisão, que tenha concluído que o subsídio acionável e o dano dele decorrente perduram. Este prazo de aplicação poderá ser prorrogado, nos mesmos moldes da prorrogação da aplicação do direito **antidumping**.

#### Medidas de Salvaguarda

O Decreto nº 1.488 regulamenta a aplicação destas medidas, que têm como objetivo proteger a indústria doméstica de prejuízos causados por aumentos nos fluxos de importações, mediante a suspensão temporária de compromissos assumidos junto ao Gatt e estabelecimento de barreiras ao comércio para proteger produtores domésticos do súbito crescimento de importações.

Poderão ser aplicadas medidas de salvaguardas a um produto se, de uma investigação, resultar a constatação de que as importações desse produto aumentaram em tais quantidades (em termos absolutos ou em relação à produção nacional), e em tais condições que causem ou ameacem causar prejuízo grave à indústria doméstica de bens similares ou diretamente concorrentes. Prejuízo grave é entendido como a deterioração geral significativa da situação de uma determinada indústria doméstica, e a ameaça de prejuízo grave é aquele prejuízo claramente iminente, determinado com base nos fatos e não apenas em alegações, conjecturas ou possibilidades remotas.

O decreto confere um tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento. Não se pode aplicar medidas de salvaguarda contra produtos procedentes de países em desenvolvimento quando a parcela que lhes corresponde nas importações do produto considerado não for superior a 3% e quando a participação do conjunto dos países em desenvolvimento, com participação nas importações inferior a 3%, não represente, em conjunto, mais do que 9% das importações do produto considerado.

A solicitação de aplicação de medidas de salvaguarda poderá ser apresentada pela Secex, pelos demais órgãos e entidades interessadas do governo federal ou por empresas ou associações representativas de empresas que produzam o bem objeto de solicitação. Esta solicitação deve incluir elementos suficientes de prova, demonstrativos do aumento de importações, do prejuízo grave por elas causado e da relação causal entre ambos.

A investigação para a determinação de prejuízo grave ou ameaça de prejuízo grave deve levar em conta todos os fatores objetivos e quantificáveis relacionados à situação da indústria doméstica afetada, e em particular, os seguintes: **a)** o volume e a taxa de crescimento das importações do produto, em termos absolutos e relativos; **b)** a parcela do mercado interno absorvida por importações crescentes; **c)** o preço das importações, sobretudo para determinar se houve subcotação significativa em relação ao preço do produto doméstico similar; **d)** o conseqüente impacto sobre a indústria doméstica dos produtos similares ou diretamente



concorrentes, evidenciado pelas alterações de fatores econômicos tais como: produção, capacidade utilizada, estoques, vendas, participação no mercado, dentre outros.

Medidas de salvaguarda provisória poderão ser aplicadas em circunstâncias críticas, nos casos em que a demora possa causar prejuízo grave de difícil reparação. Elas terão duração máxima de 200 dias e serão cobradas mediante aplicação de alíquota **ad valorem**, de alíquota específica ou da combinação de ambas.

As medidas de salvaguarda definitivas, assim como as provisórias, poderão ter alíquotas **ad valorem** ou específicas ou mesmo uma combinação de ambas. Elas serão aplicadas somente durante o período necessário para prevenir ou reparar o prejuízo grave e facilitar o ajustamento, não podendo ter duração superior a quatro anos, salvo nos casos em que as autoridades competentes determinarem — com base em parecer da Secex — que sua aplicação continua sendo necessária para prevenir ou reparar prejuízo grave, e que haja provas de que a indústria está em processo de ajustamento. A duração total da medida de salvaguarda incluindo o período de aplicação inicial e o de extensão não será superior a 10 anos.

Cabe à Secex acompanhar a situação da indústria prejudicada durante o período de vigência da medida de salvaguarda, com o objetivo de certificação de que a indústria protegida está empreendendo um processo de ajustamento e reestruturação que possibilite a dispensa da proteção. Se for constatado que o esforço de reestruturação está sendo insuficiente ou inadequado, a medida pode ser suspensa.

## BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO Jr., J. T. de, HAGUENAUER, L., Machado, J. B. Proteção, competitividade e desempenho exportador da economia brasileira nos anos 80. **Pensamiento Iberoamericano**, Madrid, n.17, 1990.
- ATIYAS, I., DUTZ, M., FRISCHTAK, C. **Fundamental issues and policy approaches in industrial restructuring**. The World Bank, Apr. 1992 (Industry Series Paper, 56).
- BATISTA, J. C., FRITSCH, W. **A dinâmica recente das exportações brasileiras (1979-1990)**. V Fórum Nacional, S. Paulo, 1993, mimeo.
- BAUMAN, R. Befiex: efeitos internos de um incentivo à exportação. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v.44, n.2, 1990.
- \_\_\_\_\_. (org.) **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus, Sobeet, 1996.
- BAUMANN, R., MOREIRA, H. C. Os incentivos às exportações brasileiras de produtos manufaturados -1969/85. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v.17, n.2, 1987.
- BAUMANN, R., RIVERO, J., ZAVATTIERO, Y. **As tarifas de importações no Plano Real**. Brasília: Cepal, maio 1997, mimeo.
- BNDES. **Indicadores de competitividade internacional da indústria brasileira (1970/1990)**. Rio de Janeiro, 1992 (Estudos BNDES, 21).
- \_\_\_\_\_. **Reestruturação industrial em contexto de abertura e integração: um modelo para o caso brasileiro**. Rio de Janeiro, maio 1995 (Textos para Discussão, 25).
- BONELLI, R. Growth and productivity in Brazilian manufacturing industries: impacts of trade orientation. **Journal of Development Economics**, v.39, 1992.
- \_\_\_\_\_. Uma agenda de política industrial. **Perspectivas da Economia Brasileira — 1994**. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Ensaio sobre política econômica e industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro: CNI/Senai/Ciet, 1996.

BONELLI, R., GUIMARÃES, E. A. Política econômica e estratégia industrial: perspectivas. In: VELLOSO, J. P. dos R. (org.) **A nova estratégia industrial: o Brasil e o mundo da III Revolução Industrial**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1990.

BRITO, A. F., BONELLI, R. **Políticas industriais descentralizadas: a experiência européia e iniciativas subnacionais no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997, (Texto para Discussão, 492).

CNI/DEC. **Competitividade e comércio internacional: evidências sobre as características das exportações brasileiras**. Rio de Janeiro, Departamento Econômico 1989.

\_\_\_\_\_. **Abertura comercial e estratégia tecnológica (3a. pesquisa) — a visão de líderes empresariais brasileiros em 1993**. Rio de Janeiro, 1993.

COUTINHO, L., FERRAZ, J. C. (eds.) **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. Campinas: Papirus, 1994.

FERRAZ, J. C., KUPFER, D., HAGUENAUER, L. (eds.) **Made in Brazil — desafios competitivos para a indústria**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

FRANCO, G. H. B. **A regulação do capital estrangeiro no Brasil: análise da legislação e propostas de reforma**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia/PUC, 1990 (Texto para Discussão, 246).

\_\_\_\_\_. **O Plano Real e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

FRITSCH, W., FRANCO, G. H. B. **Key issues in industrial promotion: the current Brazilian debate**. Rio de Janeiro: PUC/Departamento de Economia, 1989 (Texto para Discussão, 219).

\_\_\_\_\_. **Foreign direct investment and industrial restructuring in Brazil: issues and trends**. Paris: OECD Development Centre, 1992.

GONÇALVES, R. R. **A política industrial em uma perspectiva de longo prazo**. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, 1997, mimeo (Texto para Discussão).

GUIMARÃES, E. A. **A política industrial do governo Collor: uma sistematização**. Rio de Janeiro: Funcex, set. 1992 (Texto para Discussão, 72).

\_\_\_\_\_. **A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1995 (Texto para Discussão, 326).

\_\_\_\_\_. **Estratégias empresariais no Mercosul**. Rio de Janeiro: Funcex, out. 1996, mimeo.

- HAY, D. A. **Industrial policy in Brazil: a framework and suggestions for research**. Rio de Janeiro: IPEA, maio 1997, mimeo.
- KUME, H. **Política comercial brasileira: a reforma tarifária e a nova política de importação**. Rio de Janeiro: Funcex, 1988, mimeo.
- \_\_\_\_\_. Mercosul 1995: uma avaliação preliminar. **A Economia Brasileira em Perspectiva — 1996/97**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996a.
- \_\_\_\_\_. **Os fluxos de comércio no Mercosul: perspectivas brasileiras a médio prazo**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996b, mimeo.
- \_\_\_\_\_. **A tarifa externa comum no Mercosul: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997, mimeo.
- MATHIEU, H. (org.) **A nova política industrial: o Brasil no novo paradigma**. São Paulo: Ildes/Fes/Finep; Marco Zero, 1996.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Diretrizes gerais para a política industrial e de comércio exterior**. Brasília, 1990.
- MICT. **Política industrial, tecnológica e de comércio exterior — reestruturação e expansão competitivas do sistema industrial brasileiro**. Brasília, set. 1995, mimeo.
- MOREIRA, M. M. **Industrialization, trade and market failures — the role of government intervention in Brazil and South Korea**. New York: St. Martin's Press, 1995.
- MOREIRA, M. M., CORREA, P. G. **Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo**. Rio de Janeiro: Depec/BNDES, 1996 (Texto para Discussão, 49).
- PERES, W. Policies for competitiveness. **Cepal Review**, v.53, Santiago, Aug. 1994.
- PIANI, G. **Medidas antidumping, anti-subsídios e de salvaguardas no Mercosul**. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, 1996, mimeo.
- PINHEIRO, A. C. et alii. **Incentivos fiscais e creditícios às exportações**. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, 1993, mimeo.
- \_\_\_\_\_. **The Brazilian economy in the nineties: retrospect and policy challenges**. Rio de Janeiro: BNDES/Depec, fev. 1996, mimeo.

PINHEIRO, A. C., HORTA, M. H. **A competitividade das exportações brasileiras no período 1980-88**. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, jun. 1993 (Seminário de Pesquisa, 12).

RAMOS, J. **El desafío de la competitividad en los años noventa**. Santiago: Cepal, nov. 1995, mimeo.

SALGADO, L. H. **Política de concorrência e estratégias empresariais: um estudo da indústria automobilística**. Rio de Janeiro: IPEA, maio 1993, mimeo.

SHAPIRO, H., TAYLOR, L. The state and industrial strategy. **World Development**, v. 18, n. 6. 1990.

SUZIGAN, W. (coord.) **Reestruturação industrial e competitividade internacional**. São Paulo, Seade, abr. 1989 (Coleção Economia Paulista).

\_\_\_\_\_. Situação atual da indústria brasileira e implicações para a política industrial. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n.6, dez. 1991.

SUZIGAN, W., VILLELA, A. V. **Industrial policy in Brazil**. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 1997.

WORLD BANK. **Trade policy in Brazil: a case for reform**. Washington, D.C., 1989.

\_\_\_\_\_. **Industrial regulatory policy and investment incentives in Brazil**. Washington, D.C., 1990 (Report, 7843-BR).