

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 413

A Política Industrial Brasileira: Mudanças e Perspectivas

Flávio Tavares de Lyra

MAIO DE 1996

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 413

A Política Industrial Brasileira: Mudanças e Perspectivas

*Flávio Tavares de Lyra**

Brasília, maio de 1996

* Secretário executivo do Conselho Nacional de Zonas de Processamento de Exportação do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo — MICT.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *José Serra*
Secretário Executivo: *Andrea Sandro Calabi*



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente

Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera

Gustavo Maia Gomes

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Luis Fernando Tironi

Sérgio Francisco Piola

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 promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

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

Tiragem: 350 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:

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

Rio de Janeiro — RJ:

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

SUMÁRIO

SINOPSE

1. O NOVO MODELO DE POLÍTICA INDUSTRIAL 7
 2. CONSIDERAÇÕES DE CARÁTER AVALIATIVO 15
 3. ELEMENTOS PARA UMA NOVA FASE DA
POLÍTICA INDUSTRIAL 17
-

SINOPSE

Este trabalho examina as mudanças ocorridas na economia brasileira sob a influência do novo modelo de política industrial inaugurado no início de 1990, assim como a proposta do atual governo para aprofundar e complementar o referido modelo no período 1995— 1999.

Os aspectos examinados são: a liberalização das importações, com a expressiva redução das tarifas e a eliminação total de restrições quantitativas às importações; o avanço do processo de desestatização, com a venda de 30 empresas estatais com um patrimônio de US\$ 21 bilhões; a incorporação de métodos modernos de gestão pelas empresas; as mudanças institucionais que favorecem o investimento de capital estrangeiro; a ênfase no apoio às exportações; os resultados altamente positivos no âmbito do MERCOSUL; e os estímulos financeiros e fiscais ao investimento.

A avaliação realizada apresenta como pontos altos a capacidade de adaptação das empresas ao novo contexto de liberalização do comércio externo; o desempenho satisfatório das exportações; o avanço do processo de desestatização e as perspectivas de retomada em investimentos produtivos, especialmente de capital estrangeiro. São considerados pontos fracos o pouco avanço em termos de capacitação tecnológica e a acumulação de déficit na balança comercial.

No que respeita à política industrial para o período 1995— 1999, vale destacar a preocupação com o aumento da competitividade como um meio para alcançar os objetivos de crescimento econômico, de aumento de emprego, de desconcentração geográfica da produção e de inserção crescente na economia internacional.

As principais estratégias e instrumentos voltam-se para a criação de um ambiente favorável ao investimento; à intensificação da capacitação e da inovação tecnológicas; à expansão do comércio exterior e à consolidação do MERCOSUL; e ao fortalecimento das empresas de pequeno porte.

O CONTEÚDO DESTE TRABALHO É DA INTEIRA E EXCLUSIVA RESPONSABILIDADE DE SEU AUTOR, CUJAS OPINIÕES
AQUI EMITIDAS NÃO EXPRESSAM, NECESSARIAMENTE, O PONTO DE VISTA DO
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO.

1. O NOVO MODELO DE POLÍTICA INDUSTRIAL

No início dos anos 90, o governo brasileiro inaugurou um novo estilo de política industrial, que representa uma ruptura com o modelo que orientou o processo de industrialização do país até o final da década de 80 e possibilitou a construção de um sistema industrial diversificado, integrado e relativamente moderno nos termos dos padrões internacionais vigentes à época.

As fortes mudanças operadas no modelo de política industrial do país vieram em resposta, por um lado, à crise que afetou a economia brasileira durante toda a década de 80, caracterizada por estagnação econômica e fortes pressões inflacionárias, e, por outro lado, à busca de uma saída para a retomada do processo de desenvolvimento. Isso, em um contexto internacional em acelerado processo de mudança, sob a influência de verdadeira revolução organizacional-tecnológica e de intensivo processo de reorganização da atividade econômica em escala mundial, a denominada *globalização*.

O novo modelo de política industrial contrapõe-se em vários aspectos ao modelo anterior, em que predominaram a forte proteção perante as importações; a orientação da produção fundamentalmente para o mercado interno; a concessão de potentes incentivos fiscais e financeiros aos investimentos; a ampla atuação regulatória e empresarial do Estado; a pouca atenção às condições de competição no mercado interno; e o controle de preços.

No novo modelo passa a predominar a preocupação com a eficiência e a competitividade, relegadas a plano secundário no modelo anterior; por essa razão, ocorreu a acumulação de ineficiências e distorções que se traduziram em incapacidade do sistema industrial brasileiro para se expandir, modernizar-se, aumentar seu grau de integração na economia internacional e, como consequência última, contribuir para melhorar a qualidade de vida da população brasileira.

Como parte do novo modelo, foram adotadas várias medidas de forte impacto sobre a organização industrial do país, cabendo destacar os seguintes aspectos:

a) Liberalização das importações

Foram eliminados os vários regimes especiais existentes, a totalidade das restrições não-tarifárias, e realizada expressiva redução

das alíquotas *ad valorem* do Imposto de Importação. A tabela 1 mostra que a alíquota média reduziu-se de 32,2 para 12,6% entre 1990 e julho de 1995, com a predominância atual de alíquotas de 2%, diante de alíquotas de 40%, em 1990. Por outro lado, o intervalo entre as alíquotas que se situava entre 0% e 105% no início do período, reduziu-se para entre 0% e 20%. Este ano, para fazer face ao desequilíbrio na balança comercial, foram aumentadas as alíquotas sobre automóveis, produtos eletrodomésticos e sapatos tênis, porém com redução gradativa prevista, que no caso de automóveis chegará à alíquota de 30%, ainda no decorrer de 1996.

TABELA 1
Brasil: Alíquotas de Importação

(Em porcentagem)

Período	Média*	Moda	Mediana	Intervalo	Desvio-Padrão
1990	32,2	40	30	0-105	19,6
Fev./91	25,3	20	25	0-85	17,4
Jan./92	21,2	20	20	0-65	14,2
Out./92	16,5	20	20	0-55	10,7
Jul./93	14,0	20	20	0-40	8,2
Jul./95	12,6	2	14	0-20**	9

Fonte: MICT/Secretaria de Comércio Exterior (SECEX).

Notas: *Aritmética simples.

** Exceção: Automóveis e eletrodomésticos = 70% e calçados esportivos (tênis) = 62%.

b) Desestatização

A privatização de empresas estatais do âmbito da indústria manufatureira representa uma outra transformação de grande significação no contexto da nova política industrial do país, seja como meio para o aumento da eficiência da produção industrial, mediante os estímulos do mercado, seja como instrumento de captação de recursos financeiros e reorientação da ação do Estado para a produção de bens e serviços públicos.

Com efeito, entre o início de 1991 e 1994, foram vendidas ao setor privado nada menos do que 30 empresas estatais com atuação em segmentos básicos da indústria, tais como aço, petroquímica e fertilizantes. As empresas vendidas representam ativos to-

tais da ordem de US\$ 21 bilhões, ou seja, mais de 10% do valor agregado total da indústria de transformação no ano de 1994.

No caso da indústria de aços planos, as empresas estatais vendidas representam a totalidade da produção do país, enquanto que nos demais segmentos a participação também é muito elevada. A tabela 2 mostra as empresas estatais privatizadas.

O Programa de Desestatização deve prosseguir, estando prevista, a prazos relativamente curtos, a venda de mais 19 empresas, 15 das quais do setor petroquímico. Além disso, está também programada, a prazo mais longo, a venda de mais sete empresas de grande porte, cinco das quais do setor de energia elétrica, e a Cia. Vale do Rio Doce, grande exportadora e transportadora de minérios, especialmente minério de ferro.

TABELA 2
Brasil : Empresas Estatais Privatizadas

	Indústrias/ Empresas	Ano	Ativo Total (US\$ milhões)	Participação Estatal no Capital Social (%)
Siderurgia			15 506	
1	USIMINAS	1991	1 125	95,3
2	CSN	1993	5 113	90,7
3	AÇOMINAS	1993	3 323	99,9
4	ACESITA	1992	752	90,9
5	COSIPA	1993	2 947	100,0
6	CST	1992	2 159	89,5
7	PIRATINI	1992	64	57,2
8	COSINOR	1991	23	99,8
Química e Petroquímica			3 411	
9	COPEL	1992	743	82,9
10	PQU	1994	893	67,8
11	PETROFLEX	1992	210	100,0
12	CNA	1992	195	100,0
13	ACRINOR	1994	78	17,7
14	CIQUINE	1994	259	31,4
15	POLIALDEN	1994	154	13,6
16	POLITENO	1994	303	24,9
17	COPERBO	1994	115	23,0
18	OXITENO	1993	338	24,5

	19	CBE	1992	33	23,0
	20	NITRIFLEX	1992	90	40,0
Fertilizantes				798	
	21	ULTRAFÉRTIL	1993	276	100,0
	22	FOSFÉRTIL	1992	319	83,3
	23	GOIASFÉRTIL	1992	73	90,0
	24	ICC	1990	31	100,0
	25	ARAFÉRTIL	1994	81	33,3
	26	INDAG	1992	18	35,0
Outras				1 245	
	27	CELMA	1991	68	89,1
	28	EMBRAER	1994	1 146	33,8
	29	CARAÍBAMETAIS	1994	28	100,0
	30	SNBP	1992	3	100,0
Total				20 960	

Fonte: BNDES.

c) Produtividade e qualidade

Sob a pressão da maior competição dos produtos importados em função da abertura comercial para o exterior, e a partir da mobilização realizada pelo Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, o sistema industrial brasileiro tem passado por uma verdadeira revolução na organização de suas empresas e nos métodos de gestão, com resultados expressivos em termos de aumento da produtividade da mão-de-obra e de outros aspectos relacionados com os mais avançados princípios de qualidade total.

Estatísticas disponíveis mostram que, a partir de 1992, a produtividade do trabalho na indústria de transformação aumentou a taxas extremamente elevadas, entre 5% e 10% ao ano. Desde logo, parte desse aumento é atribuível à terceirização de atividades em favor de segmentos industriais ou de serviços que os dados estatísticos não captaram. De qualquer maneira, trata-se de uma mudança sensível.

Por sua vez, o número de empresas brasileiras certificadas nos termos da norma ISO 9 000 deverá aumentar de um total de 35, em 1992, para cerca de 1 mil empresas, cifra a ser atingida até o final de 1995.

d) Tratamento ao capital estrangeiro

O capital estrangeiro tem sido tradicionalmente um importante parceiro do desenvolvimento industrial brasileiro, estando atual-

mente representado em praticamente todos os ramos da indústria manufatureira, além de ter participação em outras atividades.

O estoque de capital estrangeiro na produção de bens e serviços no Brasil é da ordem de US\$ 75 bilhões, dos quais US\$ 46 bilhões aplicados na indústria, ou seja, 60% do total. A tabela 3 mostra a distribuição recente das 8 576 empresas de capital estrangeiro com atuação no Brasil, por setor de atividade. A Suécia participa com 130 empresas — a grande maioria na indústria manufatureira e nos serviços.

Muito embora, tradicionalmente, o Brasil possa ser considerado um país dos mais receptivos aos investimentos diretos estrangeiros, permaneciam em sua legislação, até recentemente, algumas restrições a esses capitais, que vêm sendo progressivamente eliminadas, como reflexo da nova política industrial. As principais mudanças já introduzidas na legislação, ou em fase avançada de aprovação no Congresso Nacional, constam do quadro 1.

As mudanças assinaladas melhoram significativamente o tratamento aplicado ao capital estrangeiro investido no país, seja do ponto de vista tributário, seja em relação à participação em igualdade de condições com os capitais nacionais de incentivos fiscais e financeiros. Por outro lado, abrem importante espaço para novos investimentos em atividades anteriormente reservadas ao capital privado nacional ou a empresas estatais.

TABELA 3
Brasil: Número de Empresas Transnacionais por Setores e Nacionalidade

Discriminação	Estados Unidos	Alema- nha	Ja- pão	Reino Unido	Fran- ça	Itália	Canadá	Holan- da	Suíça	Suécia	Outros Países	Total
Agricultura	0	27	21	29	26	6	19	11	38	5	109	291
Extrativa mineral	69	34	22	10	25	8	9	11	27	2	52	269
Pecuária e pesca	40	25	47	10	11	6	1	4	36	2	108	290
Extratativismo mineral	5	5	4	1	1	1	1	1	5	0	18	42
Indústria	887	561	296	156	245	103	59	84	313	50	797	3 551
Serviços	718	335	269	197	285	74	60	91	348	66	1 049	3 492
Portfólio	127	1	0	16	3	0	1	1	5	0	32	186
Atividades n.caract.	117	39	25	26	41	13	9	12	33	5	135	455
Total	1 963	1 027	684	445	637	211	159	215	805	130	2 300	8 576

Fonte: Departamento de Capitais Estrangeiros do BACEN (FIRCE).

QUADRO 1
Brasil: Recentes Mudanças nos Impostos e na Regulação dos Investimentos Diretos Estrangeiros

	Mudança	Atos Legais/Ano
Imposto de Renda Suplementar	Eliminada a taxa de 40% - 60% sobre os dividendos em excesso a 12% do capital	Lei nº 8 383/91
Imposto de Renda sobre a Remessa de Dividendos	Redução da taxa de 25% para 15%	1993
Imposto de Renda sobre Lucros Líquidos	Eliminada	Lei nº 8 383/91
Proibição do pagamento de <i>royalties</i> e assistência técnica por subsidiárias às matrizes	Eliminada	Lei nº 8 383/91
Registro de receitas financeiras como capital estrangeiro	Eliminada	Carta Circular — BACEN nº 2 266/92
Proibição temporária de remessa de dividendos anteriormente à atualização do registro no Banco Central	Eliminada	Carta Circular nº 2 165/91
Reserva de mercado para empresas nacionais em indústrias de informática	Eliminada	Lei nº 8 248/91
Discriminação contra empresas estrangeiras em termos de incentivo; tratamento preferencial em compras públicas; e investimentos (proibição) em mineração e energia elétrica	Aprovada a eliminação (Câmara e Senado) *	1995
Monopólio estatal em comunicações	Aprovada a eliminação (Câmara e Senado) *	1995
Monopólio estatal sobre a exploração de gás canalizado	Aprovada a eliminação (Câmara e Senado) *	1995
Monopólio estatal do petróleo e do gás natural	Aprovada a contratação com empresas privadas (Câmara) *	1995

Nota: *Emenda Constitucional.

No que concerne aos serviços públicos em geral, a recente Lei das Concessões, sancionada em fevereiro de 1995, disciplina a delegação a terceiros da prestação de serviços nos campos de energia elétrica, transporte, telecomunicações, saneamento básico, etc., criando, assim, as bases legais para o aproveitamento por capitais privados nacionais e estrangeiros de excelentes oportunidades de investimento, inclusive em parceria com o setor público.

Somente no setor de energia elétrica, os projetos de novas usinas hidroelétricas que poderão ser objeto de concessão a curto prazo abarcam nada menos do que 14 usinas com potência total

de 6 700 Mw e investimentos previstos de US\$ 9,8 bilhões. A prazo mais longo, situam-se mais 17 usinas com potência total de 10 990 Mw e investimentos previstos de US\$ 12 bilhões.

e) Apoio às exportações

O novo modelo de política industrial tem tido como um dos focos o aumento das exportações, seja como percentual da produção do país, seja em termos de participação nas exportações internacionais. O valor das exportações totais do país, em 1994, atingiu US\$ 44 bilhões, representando cerca de 8,3% do PIB e 1% das exportações mundiais, sendo que 57% do total representa a participação dos produtos manufaturados.

Como parte da nova política é assegurada às empresas exportadoras a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a manutenção e utilização do crédito fiscal do IPI correspondente aos insumos importados ou de fabricação nacional, bem como os benefícios do mecanismo de *draw back*. Mais recentemente foi equacionada a questão do aproveitamento dos créditos do Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para o Financiamento de Seguridade Social (COFINS) sobre as exportações.

Como instrumento de apoio financeiro, foi criado o Programa de Financiamento das Exportações (PROEX), destinado a equalizar as taxas de juros aplicadas aos créditos concedidos às exportações às prevalentes no mercado internacional.

Além disso, também foi criado o Programa de Financiamento às Exportações de Bens de Capital (FINAMEX), operado pela Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME)-BNDES, que concede créditos pré e pós-embarque às exportações de bens de capital em condições semelhantes às existentes no mercado internacional.

Por fim, foi implementado um programa de modernização dos procedimentos administrativos relacionados com a exportação, o qual deu origem a um sistema de controle totalmente informatizado que simplificou e agilizou as operações envolvidas. Não obstante, ainda restam alguns fatores de desestímulo às exportações nos campos da disponibilidade e seguro de crédito e da incidência de tributos e encargos trabalhistas, em fase de equacionamento.

f) Implementação do MERCOSUL e negociação de outros acordos comerciais

Outro fator de profunda significação para o novo modelo de política industrial do país foi a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), inicialmente como uma zona de livre comércio e, a partir de 1995, como uma união aduaneira, reunindo como membros a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. Esses países conformam um mercado de US\$ 750 bilhões anuais e vêm apresentando um grande dinamismo no seu intercâmbio intra-regional. O valor deste saltou de US\$ 3,9 bilhões, em 1985, para US\$ 8,2 bilhões, em 1990, e para US\$ 21 bilhões, em 1994, multiplicando-se por mais de cinco vezes entre os anos extremos, e por 2,6 vezes a partir de 1990, nos últimos dois anos.

Além dos avanços realizados no âmbito do MERCOSUL, acham-se em fase adiantada de negociação a incorporação da Bolívia e do Chile aos mecanismo de livre comércio do MERCOSUL e o acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Européia. Também têm avançado os entendimentos para a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), reunindo todos os países da América do Sul, e da Área de Livre Comércio Americana (AFTA), composta por todos os países das Américas.

g) Financiamento dos investimentos

A nova política industrial continuou, em termos de fontes de financiamento do investimento externas às empresas, repousando essencialmente nos recursos oficiais do Sistema BNDES, cujo orçamento de aplicações para o ano de 1995 acha-se estimado em cerca de US\$ 8 bilhões, dos quais US\$ 4 bilhões já foram aplicados até agosto de 1995.

O Sistema BNDES, incluindo suas agências FINAME e BNDESPAR, especializadas, respectivamente, no financiamento de bens de capital e de participações societárias, financia projetos de investimento nos setores industrial, agropecuário e de infra-estrutura, aplicando taxas de juros próximas às do mercado internacional e prazos de amortização das dívidas que variam entre cinco e dez anos, em função do prazo de maturação dos investimentos. Atualmente, as duas modalidades existentes de remuneração dos empréstimos a projetos de investimento na indústria são por meio da Taxa de Juro de Longo Prazo (TJLP) e do chamado FAT Cambial. No primeiro caso, a taxa de juros efetiva acha-se em torno de 10% ao ano, enquanto que no segundo caso a taxa é igual à London Inter Bank Ordinary Rate (LIBOR) de seis meses mais a taxa de variação cambial e um *spread* de 6%.

Merece atenção a eliminação recente por parte do Sistema BNDES da restrição à concessão de crédito a projetos de investimento de empresas de capital estrangeiro.

h) Incentivos fiscais aos investimentos

A atual política industrial vale-se de uma série de incentivos fiscais para estimular os investimentos em geral e nas indústrias automotiva e de bens e serviços de informática, que reduzem sensivelmente o custo do capital:

- redução para até 2%, com vigência até o ano de 1999, das alíquotas do Imposto de Importação sobre máquinas, equipamentos e insumos importados em favor de empresas fabricantes de veículos automotores que se comprometam a realizar exportações que guardem determinada relação (a ser estabelecida) com o nível das importações incentivadas com a aludida redução (MP nº1 123/95);
- isenção de IPI, com vigência até 1999, sobre a produção de bens e serviços de informática, assegurado o crédito fiscal sobre os insumos utilizados na produção dos referidos bens. As empresas produtoras de bens e serviços de informática também poderão beneficiar-se de dedução dos gastos de pesquisa e desenvolvimento até o valor de 50% do Imposto de Renda devido em cada ano. Finalmente, as aludidas empresas poderão receber aportes de capital provenientes do Imposto de Renda de outras empresas do país em valor correspondente a até 1% do Imposto de Renda devido;
- as máquinas e equipamentos constantes de uma ampla relação, incorporados ao ativo fixo das empresas, beneficiam-se de depreciação acelerada equivalente ao valor da depreciação normal (MP nº 1 123/95);
- os bens de capital novos incorporados ao ativo fixo das empresas, importados ou de produção nacional, constantes de uma ampla relação, beneficiam-se de isenção do IPI. Para os bens de produção nacional é assegurado o crédito fiscal sobre os insumos adquiridos (Lei nº 9 000/95);
- máquinas e equipamentos importados que não tenham produção similar no país beneficiam-se da importação com alíquota zero do Imposto de Importação.

Além disso, foram mantidas as legislações de incentivos tributários e financeiros aplicados aos investimentos nas regiões Nordeste, Amazônia Legal e Zona Franca de Manaus. Trata-se de deduções do Imposto de Renda para aplicação em projetos de investimento, nos casos do Nordeste e da Amazônia Legal, e de deduções

do Imposto de Renda e de isenções do Imposto de Importação sobre insumos e do IPI sobre a produção industrial, no caso da Zona Franca de Manaus.

i) Outros aspectos relacionados com a política industrial

Como parte do arcabouço regulatório da nova política, foi aprovada uma nova legislação antitruste, uma lei de defesa do consumidor, uma lei de defesa do meio ambiente, e eliminada a legislação de controle de preços e de salários, exceto no tocante ao salário-mínimo, que continua sendo fixado pelo governo.

2. CONSIDERAÇÕES DE CARÁTER AVALIATIVO

O clima de instabilidade econômica, com taxas de inflação altíssimas e crise das finanças públicas, que prevaleceu durante a maior parte do período, aliado à inexperiência do governo no manejo e implementação dos novos instrumentos e, ainda, ao curto período decorrido desde a aplicação de muitas das novas medidas, não permite conclusões seguras e definitivas sobre os impactos produzidos.

Com a implementação do Plano Real e a conseqüente redução das pressões inflacionárias, a economia voltou a apresentar taxas altas de crescimento da produção e do emprego, e vem-se desenhando para o futuro um quadro otimista de continuidade do crescimento em condições de estabilidade. Esse quadro contém os pré-requisitos para uma ação mais eficaz do novo modelo de política industrial, uma vez realizadas as adaptações e complementações requeridas pelas mudanças nos contextos nacional e internacional e pela experiência recentemente acumulada.

Como pontos altos atribuíveis à nova política, cabe mencionar a capacidade de adaptação das empresas ao contexto de abertura econômica, refletido no amplo esforço de modernização e racionalização já realizado e em andamento, de que são indicativos os altos índices de crescimento da produtividade do trabalho e as reduções de preços de muitos produtos submetidos à maior concorrência dos similares importados. Essa mudança, ao menos parcialmente, pode ser atribuída ao Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade.

O desempenho das exportações, cuja taxa média anual de expansão do valor em dólar foi da ordem de 8,5%, com as exportações de produtos manufaturados crescendo a 10,1%, é também um resulta-

do dos mais positivos atribuíveis à nova política. Também no campo do comércio exterior, merece destaque especial o notável desempenho do intercâmbio do Brasil com os três parceiros do MERCOSUL, porquanto, entre 1990 e 1994, o fluxo comercial passou de US\$ 3,6 bilhões para US\$ 10,5 bilhões, multiplicando-se por três. Esse desempenho tem muito a ver com a liberalização do comércio intrabloco, mas, também, com as demais ações de política econômica adotadas pelo Brasil e pelos parceiros.

Com relação aos investimentos produtivos na economia, já há sinais claros de que as empresas estão em vias de implementação de importantes planos de investimento. Estimativa preliminar da taxa de formação bruta de capital fixo na economia indica uma elevação de 15%, em 1994, para 18,5%, em 1995. O registro de investimentos diretos estrangeiros do Banco Central indica que, em 1995, poderão atingir a cifra de US\$ 2,5 bilhões, superando bastante os níveis observados em anos anteriores. Por fim, levantamento feito junto às 70 maiores empresas estrangeiras do país permite identificar projetos de investimento que alcançam a cifra de US\$ 27 bilhões nos próximos cinco anos, ou seja, uma média anual de US\$ 5,4 bilhões. Do total previsto para os cinco anos, US\$ 4,7 bilhões seriam recursos de origem externa.

São também altamente positivos os resultados atingidos pelo Programa de Desestatização, como ficou evidenciado linhas antes.

Desde logo, cabe destacar como resultados modestos da nova política os alcançados no campo da capacitação tecnológica, em que ainda foram poucas as iniciativas para a realização de projetos de P&D, e baixos os investimentos na infra-estrutura tecnológica; nesse último caso, face à escassez de recursos públicos.

Finalmente, outro resultado que deixou a desejar manifestou-se na acumulação de déficit na balança comercial durante o primeiro semestre de 1995, em parte atribuível às insuficiências na dotação e manejo dos instrumentos da política de importações perante as práticas “desleais” no comércio internacional. Em decorrência dessa situação, também ficou evidenciada a existência de segmentos industriais que se encontram em situação desvantajosa para competir com os produtos estrangeiros, carecendo de apoio para a reestruturação e modernização de suas empresas. Alguns indicadores gerais do desempenho recente da economia brasileira constam da tabela 4.

TABELA 4
Brasil: Indicadores da Expansão Econômica
Recente — Taxas de Crescimento

Discriminação	(Em porcentagem)					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995 Jan.- Jul.
PIB	-4,4	0,2	-0,8	4,1	5,7	5,8 ¹
PIB por habitante	-6,0	-1,4	-2,3	2,6	4,2	(...)
Índice geral de preço ²	1	458,4	1	2	1	10,9
	585,3		174,5	567,5	246,6	
					16,5	
					16,5 ⁴	
Produção física da indústria	-8,9	-2,6	-3,7	7,7	7,6	8,2
Produtividade da mão-de-obra na indústria	-2,2	8,2	5,8	10,5	10,3	(...)
Exportação ³	-8,6	0,7	13,4	7,6	12,9	6,8
Importação ³	13,1	1,8	-2,3	24,0	29,4	89,6
Saldo da balança comercial ³	-33,3	-1,6	44,7	-14,3	-19,3	-
						152,2

Fonte: FIBGE/Secretaria de Comércio Exterior (SECEX).

Notas: ¹Jan.-jun./95.

²Em 1990 — índice de preço ao consumidor-INPC/IBGE; a partir de 1991 - IGP-M/FGV.

³Valor em US\$ correntes.

⁴Jul./dez.

3. ELEMENTOS PARA UMA NOVA FASE DA POLÍTICA INDUSTRIAL

Acha-se em fase avançada a elaboração de uma proposta de política industrial do atual governo, cuja duração vai de 1995 a 1999. Sua temática central consiste na *reestruturação e expansão competitivas do sistema industrial brasileiro*. Essa proposta mantém os princípios básicos da política industrial iniciada em 1990, complementando-a em suas lacunas e alterando-lhe as ênfases em função das mudanças no ambiente externo e no interno.

Essa política estará dirigida para a expansão e o aumento da eficiência e competitividade do parque industrial brasileiro, mediante a utilização da intervenção governamental de forma suplementar ao mecanismo do mercado, conforme as seguintes vertentes principais:

- criação e manutenção de um ambiente favorável ao desenvolvimento das estratégias empresariais de competitividade, mediante a redução do chamado *custo Brasil*: distorções no sistema tributário; carências nas infra-estruturas econômica, tecnológica e social; alto custo do financiamento; regulamentação excessiva e inadequada da atividade econômica, etc.;
- sinalização de prioridades e concessão de incentivos à expansão, modernização e especialização do parque industrial brasileiro, dirigidos a sua crescente inserção na economia internacional;
- regulação da atividade econômica com vistas a assegurar a competição nos mercados, proteger o meio ambiente e o consumidor, bem como contribuir para o bem-estar social em geral.

3.1 Objetivos e Metas A política industrial de *reestruturação e expansão competitivas* visa a três objetivos gerais:

- expandir a produção, o consumo, o fluxo de comércio exterior de bens e serviços e o volume dos investimentos estrangeiros;
- desconcentrar geograficamente a produção industrial; e
- aumentar e melhorar a qualidade das oportunidades de trabalho;

Esses objetivos podem ser traduzidos nas metas constantes da tabela 5.

TABELA 5
Metas

Discriminação	Corrente US\$ 10 ⁹ 1994 *	Taxa Mé- dia Anual 1990/94	Metas US\$ 10 ⁹ 1999 *	Taxa Mé- dia Anual 1994/99
PIB total	531	2,3	668	4,7
PIB industrial	197	-0,9	276	6,5
Fluxo de comércio exterior total	77	10,1	126	10,6
Exportação total	44	8,5	65	8,1
Exportação de produtos manufaturados	25	10,1	42	10,9
Importação total	33	12,4	61	13,1
Formação bruta de capital fixo **	15,0 %		20,5 %	
Investimento em ciência e tecnologia**	0,7 %		1,5 %	

Notas: *US\$ bilhões de 1994.

** % do PIB.

3.2 Diretrizes Estratégicas

As orientações estratégicas para a consecução dos objetivos e metas mencionados são listadas, a seguir, no quadro

2.

QUADRO 2
Estratégias

- | | |
|---|---|
| 1. Conformação de um ambiente favorável ao investimento e ao aumento da competitividade das empresas; | 5. Reestruturação de segmentos industriais com problemas de competitividade; |
| 2. Internacionalização crescente com participação nas redes industriais globais; | 6. Fortalecimento das microempresas e empresas de pequeno porte; |
| 3. Aceleração do processo de capacitação tecnológica; | 7. Ênfase na industrialização regional; |
| 4. Vigorosa expansão do comércio exterior e consolidação do MERCOSUL; | 8. Proteção ao meio ambiente; |
| | 9. Estado eficiente voltado para a infra-estrutura econômico-social e o planejamento/coordenação. |

3.3 Principais Políticas e Instrumentos

Para implementar as diretrizes estratégicas assinaladas, a ação governamental se organizará em torno de cinco políticas: política de investimento; política de capacitação tecnológica; política de comércio exterior; política de apoio às micro e pequenas empresas e política de capacitação de recursos humanos.

Política de Investimento

Esta política visará aumentar o nível de investimento da economia. Suas ações serão coordenadas por intermédio de um programa — o Programa de Estímulo ao Investimento (PROINVEST) — e estarão dirigidas a:

- a. identificação e sinalização de oportunidades de investimento prioritárias;
- b. eliminação de restrições ao investimento privado nacional e estrangeiro;
- c. apoio à importação de tecnologia;
- d. redução dos custos dos bens de capital, dos insumos e serviços de infra-estrutura, especialmente os tributários;
- e. promoção de alianças estratégicas entre empresas nacionais e estrangeiras — investimento; pesquisa e desenvolvimento; importação de tecnologia; e acesso a canais de comercialização;
- f. aumento da disponibilidade e redução dos custos dos financiamento de longo prazo; e
- g. criação de uma agência de promoção do investimento direto estrangeiro.

Política de Capacitação e Inovação Tecnológica

Esta política visaria ao duplo propósito de: a) ampliar a disponibilidade e facilitar/estimular o acesso das empresas aos conhecimentos tecnológicos avançados nos campos da organização/gestão e das técnicas de produção; e b) capacitar a infra-estrutura tecnológica nacional para gerar, adaptar, utilizar e comercializar os mencionados conhecimentos. As principais linhas de ação nesse campo são:

- a. continuação da execução do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, enfatizando a difusão dos novos métodos de gestão nas pequenas e médias empresas e na administração pública;

b. intensificação do esforço nacional em pesquisa e desenvolvimento, estimulando as parcerias entre empresas e instituições tecnológicas, e imprimindo maior seletividade e maior eficiência nos investimentos públicos e na concessão de incentivos. Deverá ter continuidade o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI), reformulado em função das prioridades da atual política;

c. execução do Programa Brasileiro de Design (PBD), instrumento destinado a coordenar as ações dos agentes públicos e privados com vistas a fomentar o desenvolvimento do *design* nacional e sua incorporação à cultura industrial do país, como meio para a agregação de valor aos produtos nacionais, consolidação de marcas e aumento da competitividade nos mercados internacionais;

d. modernização da infra-estrutura tecnológica do país, como forma de ampliar e melhorar os serviços de informação tecnológica, metrologia, regulamentação técnica, ensaios e testes laboratoriais, certificação de conformidade, apoio às necessidades de pesquisa e desenvolvimento das empresas; e

e. fortalecimento do apoio às universidades e institutos tecnológicos em relação às incubadoras de empresas de base tecnológica.

Política de Comércio Exterior

Esta política estará orientada para dois propósitos: a) aumentar os fluxos de comércio exterior do país em relação à produção nacional e ao comércio internacional; e b) aperfeiçoar o controle dos fluxos de comércio externo, como forma de assegurar o abastecimento do mercado interno, evitar práticas desleais de comércio e proteger o balanço de pagamentos. As ações principais nesse campo consistem em:

a. ampliar a disponibilidade de crédito para as exportações em condições semelhantes às do comércio internacional;

b. incorporar novos produtos, regiões e empresas à exportação;

c. estruturar um mecanismo de seguros às exportações;

d. reduzir os encargos tributários e trabalhistas ainda incidentes sobre as exportações;

e. aperfeiçoar a administração das legislações *anti-dumping*, de direitos compensatórios e de salvaguardas; e

f. consolidar o MERCOSUL e avançar na direção de sua ampliação e formação de blocos mais amplos de livre comércio.

Política de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Esta política visa fortalecer a posição das atividades de pequena escala na estrutura industrial do país, como meio para ampliar as oportunidades de emprego na economia, desconcentrar geograficamente a atividade econômica, contribuir para a maior competitividade das empresas grandes e médias, e desenvolver empreendimentos de base tecnológica. As ações governamentais nesse campo serão as seguintes:

a. tratamento específico e apropriado nos campos do crédito, da tributação e dos requisitos legais para sua constituição e funcionamento;

b. estímulo ao desenvolvimento da subcontratação e da terceirização;

c. promoção de formas associativas e cooperativas de atuação; e

d. apoio tecnológico e capacitação de gerentes e empreendedores.

Política de Capacitação de Recursos Humanos

O objetivo nesse caso é elevar sensivelmente os níveis de instrução e qualificação da força de trabalho do país, de modo a adequá-la quantitativa e qualitativamente às exigências das novas tecnologias e formas de organização do processo de trabalho. Caberá nesse caso:

a. prosseguir com a implementação do Programa de Educação para a Competitividade, a cargo do Ministério da Educação, que tem em vista elevar o nível de instrução dos trabalhadores já incorporados à atividade produtiva;

b. adequar a formação profissional nas universidades e nas escolas de nível médio às necessidades da atividade econômica; e

c. retrainar a mão-de-obra liberada em função do desenvolvimento tecnológico.

Outras ações

Além das políticas mencionadas, deverão ser adotadas ações em vários outros campos de relevância para os objetivos da política industrial:

a. modernização da legislação trabalhista com redução da intervenção governamental nas relações capital/trabalho, com vistas a flexibilizar a operação do mercado de trabalho e reduzir os custos dos encargos trabalhistas;

b. ampliação do âmbito e da eficácia da atuação governamental na proteção do meio ambiente;

c. implementação da nova legislação de propriedade intelectual, em fase final de exame pelo Congresso Nacional, elaborada no marco das decisões da Rodada Uruguai do GATT; e

d. avanço da reforma do aparelho de Estado, fortalecendo os mecanismos de planejamento, coordenação e articulação com a sociedade, do âmbito da política industrial.
