

DECOMTEC - Departamento de Competitividade e Tecnologia

A COMPETITIVIDADE E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

ALGUMAS QUESTÕES PARA REFLEXÃO

outubro de 2005



Defender a indústria é defender o Brasil



Defender a indústria é defender o Brasil

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP

PRESIDENTE Fedra
Paulo Skaf

DECOMTEC

DIRETOR TITULAR
José Ricardo Roriz Coelho

DIRETOR TITULAR ADJUNTO
Pierangelo Rossetti

DIRETORIA
Alessandra Ferreira
Carlos Frederico Queiroz de Aguiar
Carlos William de Macedo Ferreira
Carlos Zabani
Cláudio José de Góes
Denis Perez Martins
Dimas de Mello Pimenta III
Eduardo Rabinovich
Elias Miguel Haddad
Francisco Xavier Lopes Zapata
Laércio Barbosa
Luiz Carlos Tripodo
Manoel Canosa Miguez
Mário Ceratti Benedetti
Maurício Linn Bianchi
Newton de Mello
Pedro Martins da Silva
Sérgio Paulo Pereira de Magalhães
Wilson José Farhat Júnior

ÁREA DE COMPETITIVIDADE

GERENTE
Renato Corona Fernandes

EQUIPE TÉCNICA
Alessandra Alvares
Anita Tereza Dedding
João Alfredo Saraiva Delgado
Paulo Sérgio Pereira da Rocha
Paulo Henrique Rangel Teixeira
Pedro Guerra Duval Kobler Corrêa
Silas Lozano Paz
Vagner Borges de Castro

ESTAGIÁRIOS
Márcio Garcia
Roberta Augusta Oller de Barros

APOIO
Márcia Cristina B. M. Flores
Renato Wagner Dantas dos Santos

Sumário

APRESENTAÇÃO	5
SUMÁRIO EXECUTIVO	6
I - A COMPETITIVIDADE BRASILEIRA	9
I.1 - O ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE DAS NAÇÕES - IC-FIESP 2005	9
I.2 - A AGENDA PARA MELHORIA DA COMPETITIVIDADE, ou POR QUE O BRASIL NÃO CRESCE?	12
II - O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - ALGUMAS QUESTÕES PARA REFLEXÃO	17
II.1 - O AMBIENTE MACROECONÔMICO	17
II.2 - A INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA INDUSTRIAL	19
II.3 - INVESTIMENTO E CRÉDITO	25
II.4 - POLÍTICA TRIBUTÁRIA	39
II.5 - INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO INDUSTRIAL	41
II.6 - POLÍTICA DE APOIO AOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS	48

APRESENTAÇÃO

Este trabalho deve ser entendido como uma contribuição do DECOMTEC/FIESP, Departamento de Competitividade e Tecnologia da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, para o debate nacional sobre a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), quando já decorre mais de um ano do seu lançamento pelo governo federal e seu impacto na Competitividade Brasileira.

Não se trata de um documento exaustivo de avaliação da PITCE. Menos do que avaliar, a preocupação maior deste relatório é propor idéias para reflexão dos empresários e das lideranças nacionais, tendo por base a PITCE e os fatores que influenciam nossa posição competitiva.

A expectativa do DECOMTEC é que surjam contribuições valiosas para que o Brasil possa avançar na promoção do desenvolvimento industrial e, por consequência, avançar na sua trajetória de desenvolvimento nacional.

Neste trabalho são apresentadas as questões que pareceram ao DECOMTEC como as mais importantes para serem tratadas no âmbito de uma política industrial. Todavia, não houve a intenção de abranger toda a diversidade temática envolvida na promoção do desenvolvimento industrial. Como todos sabemos, a política industrial resulta de uma série de medidas que cobrem campos de distintas naturezas, desde questões macroeconômicas até questões relativas às empresas e seus mercados.

Desta forma, o DECOMTEC acredita que está cumprindo a sua missão institucional e contribuindo para o aperfeiçoamento da política de desenvolvimento industrial em nosso país.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O objetivo da FIESP ao divulgar o presente documento é contribuir para uma reflexão sobre o que tem sido a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e, principalmente, realizar algumas propostas para debate, objetivando o desenvolvimento e a maior competitividade do setor industrial brasileiro.

No que tange a Competitividade Brasileira como um todo, a FIESP desenvolveu uma metodologia que permite comparar 43 países, responsáveis por 95% do PIB mundial, a partir de 83 variáveis quantitativas. Estas variáveis compõem o IC-FIESP, Índice de Competitividade FIESP. Da análise das variáveis identificamos uma diferença básica entre a agenda dos países mais bem posicionados e a agenda necessária para o Brasil. Grosso modo, o fator que mais afeta nossa posição no ranking é o fator Capital basicamente composto por juros e crédito, que para os países mais competitivos aparece como penúltima preocupação.

O desenvolvimento e a competitividade são conquistados com a realização de investimentos em capacidade produtiva e em capacitação tecnológica. Para a realização de investimentos, é necessário que as condições macroeconômicas estejam favoráveis para que se reduza a incerteza. A incerteza sobre o futuro, sobre as posições em que estarão as taxas de juros, a taxa de câmbio e os preços restringe os investimentos. Apesar das condições excepcionalmente favoráveis da economia mundial, a combinação de juros reais extremamente elevados e de um forte movimento de apreciação cambial, aliado à dificuldade de acesso a crédito para a maioria absoluta das empresas, inibe os investimentos.

A política econômica atual do governo parece estar orientada para o alcance de resultados mais imediatos no curto prazo, desprovida de qualquer sentido estratégico. As prioridades reveladas pela PITCE, sejam em termos de áreas estratégicas, ou dos pilares da política – inovação, comércio exterior e modernização – precisam de maior objetividade e concretização. Ainda com as restrições que pesam sobre a política macroeconômica, há espaços para outras iniciativas voltadas, por exemplo: ao investimento em capacidade produtiva; à maior capacitação tecnológica das empresas; à maior racionalidade e coordenação das políticas públicas, em especial da política de CT&I. Além disso, é fundamental desenvolver políticas para os APLs, e a experiência recente da FIESP nessa área é uma demonstração real das possibilidades existentes.

No que diz respeito ao investimento, existem condições objetivas para a ampliação e redução do custo do crédito. Os estudos detalhados no presente documento mostram a existência de recursos do FAT que poderiam ser direcionados, sobretudo para o financiamento de empresas de micro, pequeno e médio porte, em programas destinados à modernização, crescimento e até criação de novas empresas. A estimativa de que existem R\$ 11 bilhões do FAT excedentes aplicados em títulos do governo é evidência de que pode haver maior disponibilidade de fundos para o investimento produtivo.

De outra parte, é necessário que se reduza o custo dos financiamentos, basicamente através da redução do componente de risco da TJLP. Uma provável consequência desse custo é a previsão de não realização de R\$ 20 bilhões do orçamento do BNDES deste ano. Adicionalmente, devem ser criados mecanismos e instrumentos que reduzam a assimetria de informação em relação às empresas de menor porte e devem ser credenciados outros agentes como operadores dos recursos do FAT (cooperativas de crédito, agências de fomento e bancos privados). Conforme editorial da Gazeta Mercantil de 18.10.05 a taxa atual da TJLP é um obstáculo insuperável, haja vista que com a diminuição do IPCA o juro real deve saltar de 2% em 2004 para mais de 4% em 2005. Tanto o Presidente do BNDES como os presidentes das Federações das Indústrias alertaram que nestas condições o custo do consumo cai e o da produção aumenta.

Ainda para estimular os investimentos deve ser realizada uma revisão dos procedimentos do CADIN e deve haver completa desoneração fiscal dos investimentos produtivos, no contexto de uma reforma tributária, que é tardia. Os delineamentos dessa reforma tributária são conhecidos e encontram-se resumidos neste texto.

Em relação à política tecnológica, há que consolidar o excesso de legislação em vigor. Eram grandes as expectativas em relação aos incentivos fiscais e à subvenção econômica para a inovação na regulamentação da Lei de Inovação. Infelizmente o governo vem frustrando essas expectativas.

“A FIESP encaminhou ao Congresso Nacional algumas sugestões que poderiam ser incorporadas no aperfeiçoamento da MP 252. A MP 252 não foi votada, sendo seus benefícios à inovação incorporadas na MP 255, que foi votada e aprovada recentemente pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados.”

Entre essas sugestões podem ser destacadas: a possibilidade de crédito fiscal para empresas não optantes pelo regime fiscal de lucro real; crédito fiscal equivalente a contribuições previdenciárias patronais incidentes sobre pessoal diretamente empregado em atividades inovativas; tratamento tributário específico sobre resgates de quotas de fundos de investimento destinados exclusivamente a aplicações em empresas inovadoras e aprovação imediata para projetos inovadores com comprovação a posteriori.

Outras propostas também foram sugeridas para a constituição de uma indústria mais inovadora: alocação de parcela do contingenciamento e da reserva de contingência dos fundos setoriais para reduzir custos nos financiamentos de P&D; adoção de programas de difusão tecnológica, tais como centros de inovação em APLs; fortalecimento e definição de plano estratégico para a infra-estrutura tecnológica nacional etc.

Para os APLs, o exemplo das atividades da FIESP deve ser avaliado. Trabalhar com empresas de pequeno porte implica em trabalhar diferentes dimensões dos negócios simultaneamente: inovação, modernização, recursos humanos, gestão, acesso a crédito e, principalmente, foco no mercado.

Enfim, para implementar as propostas há necessidade de uma nova governança, uma nova institucionalidade para a política industrial. Os atuais conselhos – CNDI e

Conselho da ABDI – são muito grandes e inoperantes. Além disso, a própria ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), como instituição privada, pouco pode realizar de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento industrial. Caberia à ABDI a proposição de idéias de políticas, mas o grande problema é uma estrutura adequada de governança da política industrial nas instituições públicas. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior deve ser melhor aparelhado para centralizar o comando operacional da política industrial e deve se constituir no interlocutor básico do governo federal com o meio empresarial.

Objetivando propor uma alternativa ao atual quadro institucional da PITCE, encontra-se neste documento uma nova proposta que pretende adequar e aperfeiçoar a estrutura existente.

Enfim, implementar política industrial é, em qualquer lugar do mundo, articular diferentes instituições do setor público que detêm instrumentos diferenciados, para o alcance de diretrizes estratégicas definidas pela Nação. A ausência desta articulação intra setor público é uma das principais lacunas existentes.

A FIESP deseja com esta publicação estimular o debate sobre a PITCE, pretende promover reuniões temáticas e localizadas e encontra-se aberta para receber críticas às propostas aqui apresentadas, assim como novas sugestões para o aperfeiçoamento da PITCE.

I - A COMPETITIVIDADE BRASILEIRA

I.1 – O ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE DAS NAÇÕES – IC-FIESP 2005

Recentemente a FIESP divulgou seu Índice de Competitividade das Nações, o IC-FIESP, que avalia 83 variáveis quantitativas agrupadas em 21 subgrupos e estes compondo 8 grupos principais, a saber (Gráfico I.1-1):

Gráfico I.1-1



O Índice 2005 foi calculado para os dados referentes a 2003, disponíveis nos sistemas estatísticos internacionais. Para podermos compreender sua evolução o índice foi calculado retroativamente para cada ano a partir de 1997. Todas as variáveis que compõem o índice foram analisadas de forma relativa, assim sendo, um país pode piorar sua posição mesmo que em termos absolutos tenha melhorado, bastando para isso que melhore num ritmo abaixo da média dos demais países.

A seguir apresentamos o ranking do IC-FIESP 2005 (Gráfico I.1-2), agrupando os países em quatro categorias correspondentes aos quartis da distribuição no índice, a saber:

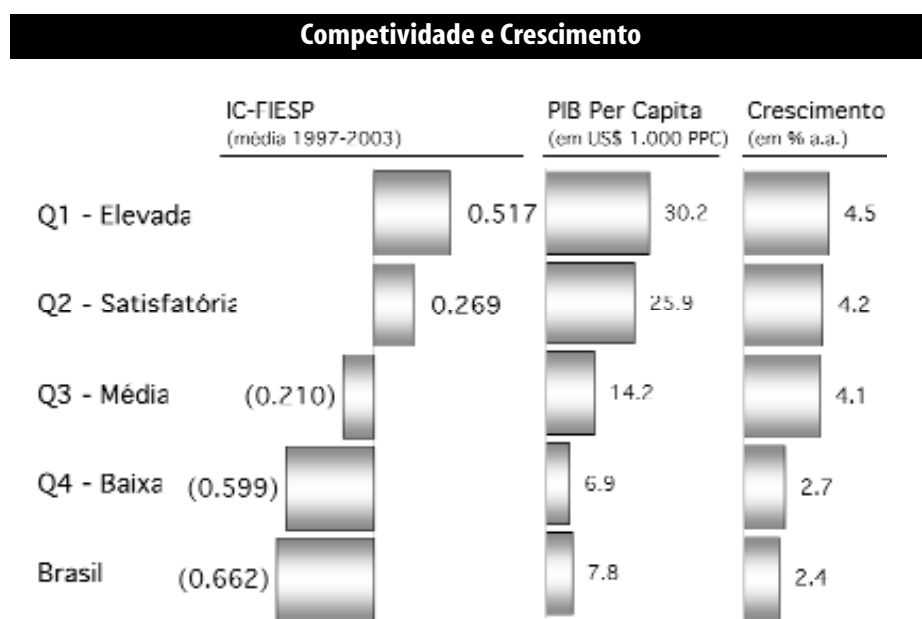
- Q1 – quadrante correspondente aos países de competitividade elevada
- Q2 – quadrante dos países de competitividade satisfatória
- Q3 – quadrante dos países de competitividade média
- Q4 – quadrante dos países de competitividade baixa

Apresentamos, também, o índice médio do IC FIESP de 1997 à 2003 bem como o respectivo PIB per Capita e seu Crescimento médio no período (Gráfico I.1-3).

Gráfico I.1-2

Q1 ELEVADA	Estados Unidos	1	Q3 MÉDIA	Itália	23
	Suécia	2		República Checa	24
	Suíça	3		Malásia	25
	Japão	4		Grecia	26
	Singapura	5		Hungria	27
	Noruega	6		China	28
	Holanda	7		Portugal	29
	Irlanda	8		Rússia	30
	Alemanha	9		Argentina	31
	Reino Unido	10		África do Sul	32
	Finlândia	11			
Q2 SATISFATORIA	Dinamarca	12	Q4 BAIXA	Tailândia	33
	Canadá	13		Chile	34
	Hong Kong	14		Polônia	35
	Bélgica	15		México	36
	Austrália	16		Filipinas	37
	Coreia	17		Venezuela	38
	França	18		Brasil	39
	Israel	19		Colômbia	40
	Áustria	20		Índia	41
	Nova Zelândia	21		Turquia	42
	Espanha	22		Indonésia	43

Gráfico I.1-3

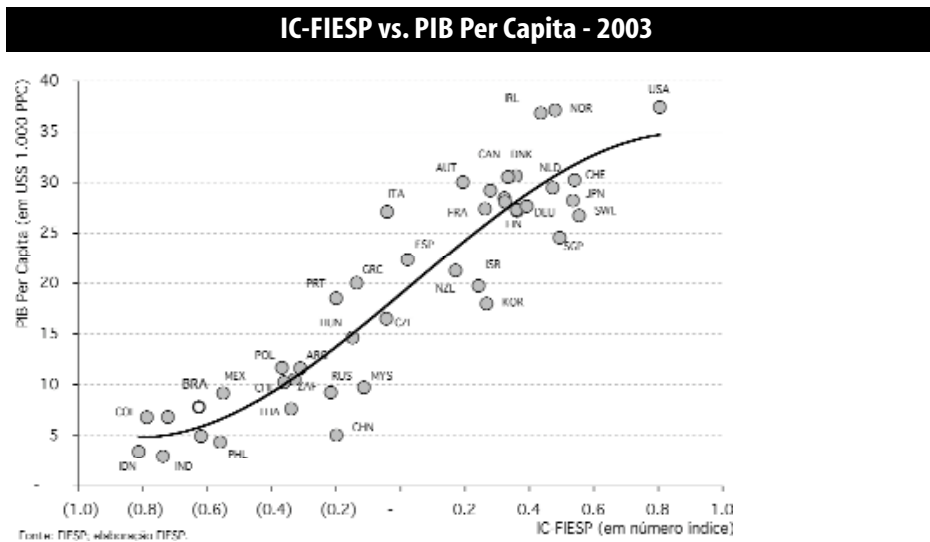


Fonte: FIESP; elaboração FIESP.

Podemos observar que o Brasil se encontra no mesmo grupo da média dos países menos competitivos da nossa amostra juntamente com vários países latino-americanos tais como Chile, México, Venezuela e Colômbia. Países tais como Estados Unidos, Japão e Alemanha se encontram no quartil de competitividade elevada.

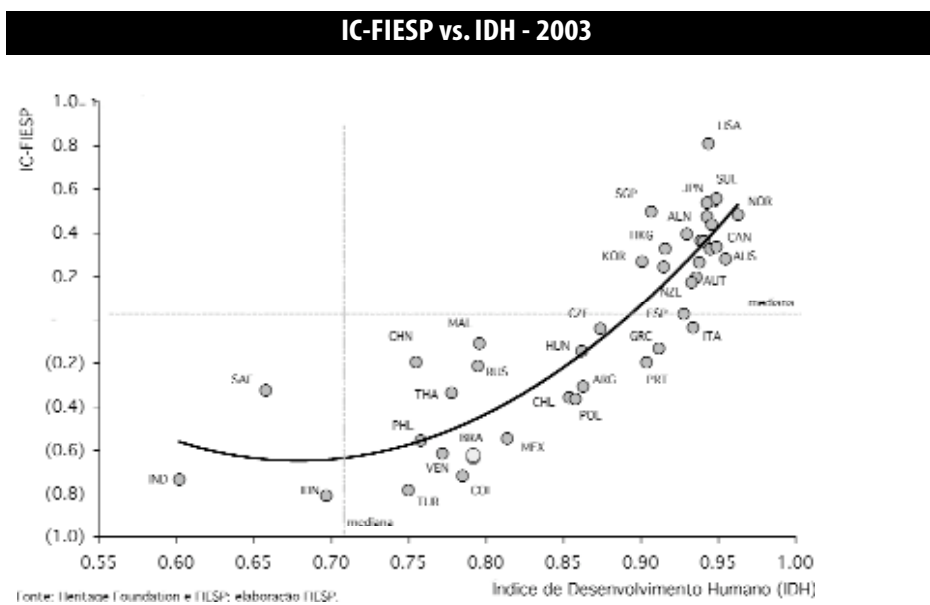
Ao plotarmos os países num gráfico (*Gráfico.1-4*) de acordo com seus PIBs per capita e seus índices de competitividade percebemos que a forte relação entre o IC-FIESP e a renda per capita nos países. Assim, países mais competitivos como Estados Unidos, Noruega e Irlanda tendem a apresentar um PIB per capita maior que países menos competitivos tais como Brasil, Colômbia ou Indonésia.

Gráfico 1.1-4



Além da forte correlação com a renda, percebemos também a forte relação entre o IC-FIESP e o desenvolvimento dos países medidos pelo IDH¹ (*Gráfico.1-5*).

Gráfico 1.1-5



¹ O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) é composto por 3 indicadores: 1. Expectativa de Vida; 2. Taxa de Alfabetização (pessoas com 15 anos ou +); 3. PIB per capita.

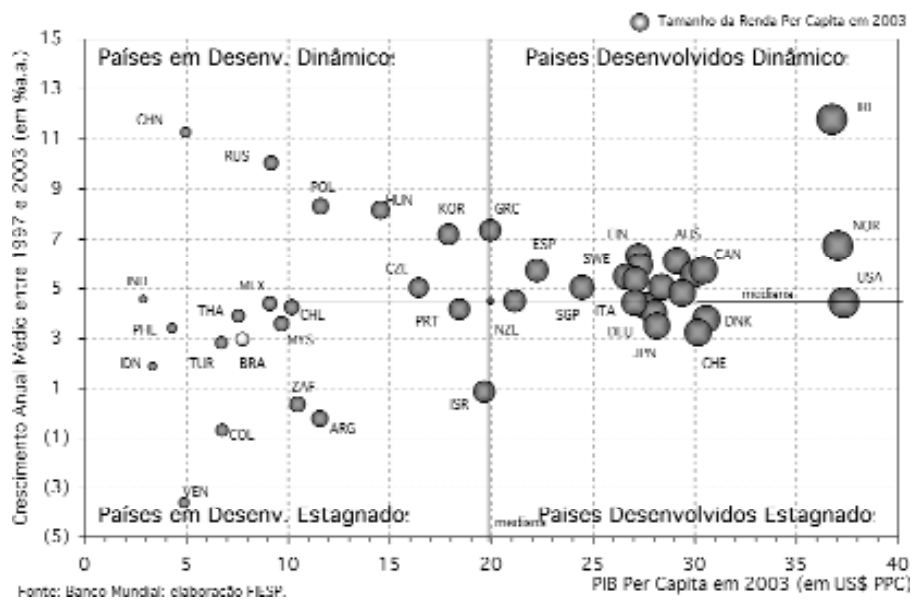
I.2 – A AGENDA PARA MELHORIA DA COMPETITIVIDADE, ou POR QUE O BRASIL NÃO CRESCE?

O Brasil cresceu em média 2,9% a.a. entre 1997 e 2003, o que é mais que a média dos países latino-americanos de nossa amostra que foi de 1,2% a.a., mas menos que cresceram em média os países em desenvolvimento também da nossa amostra, 5,4% a.a.. Índia e China cresceram em média respectivamente 4,5 e 11,3% a.a. ao longo dos mesmos sete anos.

Além disso, em 2004, a performance brasileira foi ainda pior. Enquanto o PIB brasileiro cresceu 4,9%, o da América Latina cresceu 5,6% e o dos países em desenvolvimento 7,2%. Índia e China novamente cresceram acima dos demais, respectivamente 7,4 e 9,5%.

Infelizmente, as perspectivas para 2005 e 2006 não são melhores: O Brasil deve crescer respectivamente 3,3 e 3,5%; a América Latina, 4,1 e 3,8%; os países em desenvolvimento, 6,4 e 6,1%; Índia, 7,1 e 6,4%; e China, respectivamente 9,0 e 8,2%.

Renda Per Capita 2003 vs. Taxa de Crescimento 1997-2003



A questão sobre o porque não crescemos pode ser analisada sobre diversos prismas. A análise de indicadores de forma isolada é sempre perigosa, principalmente quando é difícil separar causa e efeito. Mas uma análise comparativa da contribuição dos indicadores individuais na composição do IC-FIESP revela uma diferença básica entre o Brasil e o resto dos países: a questão referente a *Capital* é efetivamente um gargalo para o Brasil. Isso nos permite levantar algumas questões:

- Quais fatores contribuem para a competitividade dos países por ordem;
- Quais fatores representam "gargalos" ao nosso crescimento competitivo.

Assim apontamos que, para os países em geral, Participação no Comercio Internacional, Economia Doméstica e Governo representam os três fatores mais importantes da agenda. Para o Brasil, apontamos outras prioridades: Capital, Governo e Economia Doméstica.

Em termos do Fator Capital, os países que apresentaram os maiores progressos foram Irlanda, Coréia e Rússia. Na Irlanda, o spread bancário caiu de cerca de 6,1% em 1997 para meros 2,8% em 2003. No Brasil, o spread que era de 53,8% em 1997, caiu para 45,1%. Um grande progresso mas uma imensa distância. O crédito ao setor privado também apresenta enorme diferença. Na Irlanda houve aumento de 83,5 para 117,6% do PIB. No Brasil, segundo dados do Banco Mundial², o crédito ao setor privado estava em torno de 33,1% do PIB em 1997 e passou a 34,6% em 2003. Novamente caminhamos no sentido correto mas a desvantagem é imensa.

Agendas - Brasil x Países mais Competitivos (1 a 22º)

Fatores que incrementam Competitividade dos Países	Fatores que restringem a Competitividade do Brasil
1º PARTIC. COMERC. INTERNAC.	1º CAPITAL
2º ECONOMIA DOMÉSTICA	2º GOVERNO
3º GOVERNO	3º ECONOMIA DOMÉSTICA
4º TECNOLOGIA	4º INFRA - ESTRUTURA
5º CAPITAL HUMANO	5º EMPRESARIAL
6º INFRA - ESTRUTURA	6º CAPITAL HUMANO
7º CAPITAL	7º TECNOLOGIA
8º EMPRESARIAL	8º PARTIC. COMERC. INTERNAC.

A análise das diferenças entre os países mais e menos competitivos e entre o Brasil e os países mais competitivos nos permitiu separar os fatores em dois grupos:

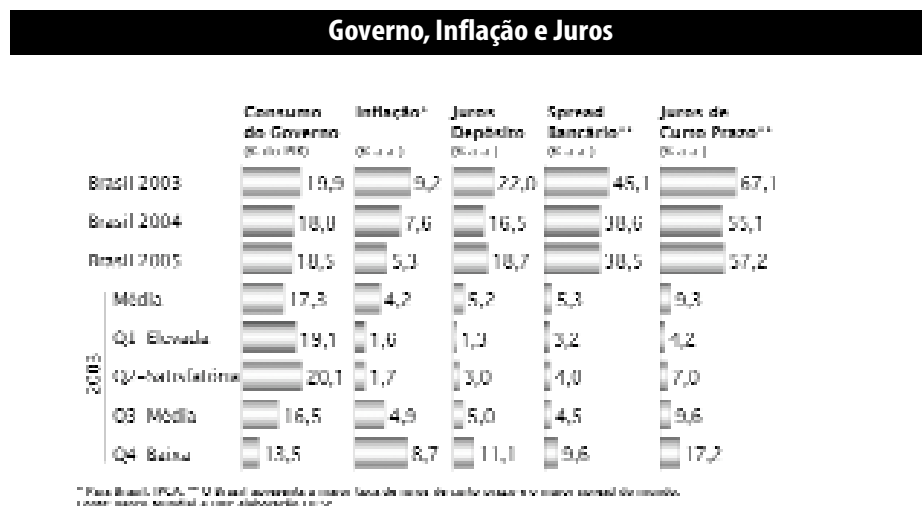
URGENTE	IMPORTANTE
CAPITAL	PARTIC. COMERC. INTERNAC.
+ Taxa de Juros de Depósito	• Balança Comercial
+ Spread Bancário	TECNOLOGIA
+ Taxa de Juros de Curto Prazo	• Gastos em P&D
• Crédito ao Setor Privado	INFRA-ESTRUTURA
GOVERNO E ECONOMIA	CAPITAL HUMANO
+ Consumo do Governo	• Média de Escolaridade
• Carga Tributária	• Taxa de Alfabetização
• Formação Bruta de Capital Fixo	• Gastos em Saúde
• Inflação	• Gastos em Educação

² Embora esses dados apresentem divergência em relação ao calculado pelo Banco Central, a ordem de grandeza é próxima.

Os fatores importantes são aqueles que explicam a diferença entre os países competitivos e os países não competitivos. Classificamos como fatores urgentes aqueles fatores particulares ao Brasil que explicam suas diferenças em relação aos países competitivos. Assim, se tratássemos apenas os fatores urgentes estaríamos em igual condição com os demais países na busca por uma posição melhor.

Algumas reflexões podem ser feitas a partir da comparação internacional de alguns indicadores. Primeiro, temos consumo de países competitivos, inflação de países de baixa competitividade e os maiores juros e spreads do mundo (*gráfico.2-1*). O consumo do governo do Brasil, 19,9% do PIB, é semelhante à média dos países mais competitivos, 19,1%, mas muito maior que o dos países de baixa competitividade, 13,5% do PIB. Os juros para depósito no Brasil, por sua vez, giravam em torno de 22,0% a.a., o que era aproximadamente o dobro daquele apresentado pelos países menos competitivos, 9,6 % a.a. Já os juros para empréstimo de curto prazo, 67,1% a.a. eram quase o triplo. Finalmente, o spread brasileiro também é o maior do mundo.

Gráfico 1.2-1

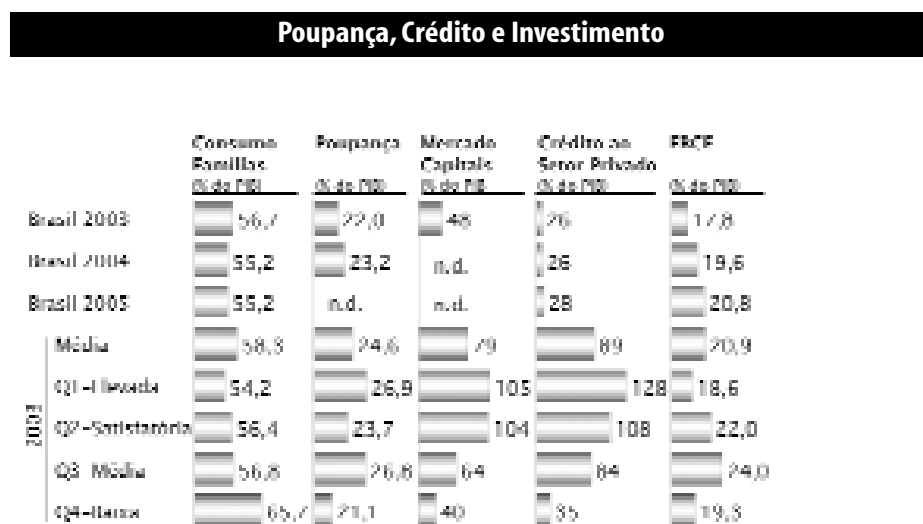


Segundo, em termos de poupança, o Brasil se assemelha aos países menos competitivos (*gráfico.2-2*). Enquanto o Brasil poupava cerca de 22,0% do PIB, os países menos competitivos poupavam em média 21,1% do PIB. Ambos encontravam-se muito distantes da média dos países competitivos, ou seja, cerca de 24,6% do PIB. Diferença ainda maior ocorria em termos de capitalização do mercado de capitais e de crédito. A capitalização do mercado de capitais no Brasil atingia cerca de 47,6% do PIB, o que representava menos que 40% do valor dos países competitivos cuja capitalização girava em torno de 105,5% do PIB. O crédito no Brasil por sua vez, 25,8% do PIB, era pouco mais que um terço dos 89,1% do PIB dos países competitivos. O resultado prático era uma Formação Bruta do Capital Fixo – FBCF – de 17,8% do PIB frente ao investimento médio de 24% do PIB dos países de competitividade média.

Terceiro, em termos de governo, a carga tributária do Brasil, 34,9% do PIB, assemelha-se ao de países de elevada competitividade, 34,66% do PIB (gráfico 1.2-3). O consumo do governo, como visto anteriormente, também se aproximava daquele verificado para os países competitivos. Entretanto, os gastos em educação e saúde pública (respectivamente 3,77 e 3,60% do PIB) se assemelham aos de países de baixa competitividade (respectivamente 3,59 e 3,03% do PIB). O resultado, como não poderia deixar de ser, foi um IDH semelhante ao dos países menos competitivos (respectivamente de 0,792, e 0,769).

As maiores mudanças em termos de Governo foram apresentadas por Irlanda, Polônia e Austrália. Na Irlanda, os fatores que mais contribuíram para a melhora do fator Governo foram a redução do Imposto sobre o Lucro das Empresas e da Carga Tributária. Segundo dados do IMD, a alíquota sobre os lucros antes do imposto (LAIR) na Irlanda caiu de cerca de 38% para 12,5%. A carga tributária, por sua vez, caiu de 37,4 para 27,5% do PIB. No Brasil, ainda segundo os dados do IMD, a alíquota do imposto sobre os lucros pouco se alterou e a carga tributária subiu de 29,2 para 36,1% do PIB. Além disso, enquanto na Irlanda o consumo do governo caía ligeiramente de 15,2 para 15,0% do PIB, no Brasil ele subia de 18,2 para 19,0% do PIB.

Gráfico 1.2-2



Fonte: Banco Mundial, dados até 2005.

Quarto, mesmo com gastos em P&D (1,1% do PIB) maiores que a média dos países de competitividade média (0,93% do PIB), temos produzimos um número relativamente menor de patentes de residentes (respectivamente 6.500 e 7893) (gráfico 1.2-4). Seguindo a mesma lógica do esforço e resultado utilizada acima, o maior número de patentes deveria se refletir numa participação maior dos produtos de alta intensidade tecnológica na pauta de exportações.

Gráfico I.2-3

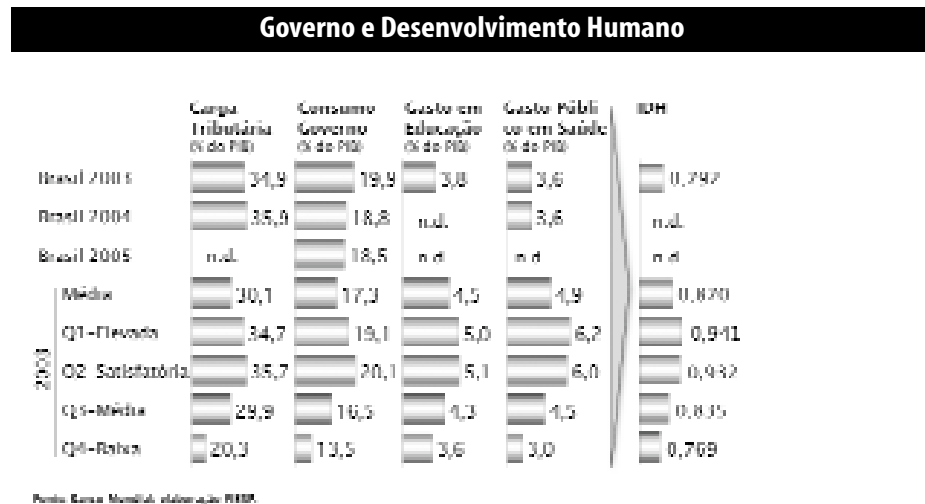
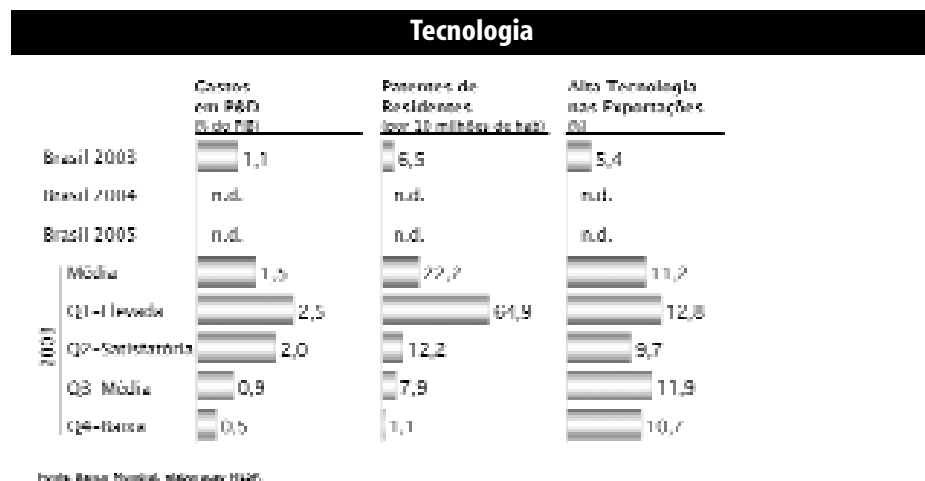


Gráfico I.2-4



Entretanto, observamos que a participação dos produtos de alta tecnologia na pauta brasileira (5,43%) é menor que a média dos países de baixa competitividade (10,72%).

Enfim, é preciso que essas condições sejam alteradas. Como já afirmado anteriormente o fator Capital é o que mais nos distancia dos países mais competitivos.

Apesar desta enorme distancia, fruto de uma política macroeconômica restritiva, acreditamos que há espaço para outras iniciativas tratadas no âmbito da PITCE que podem alavancar nossa competitividade.

A despeito do cenário macroeconômico, analisado sinteticamente a seguir, medidas como: Melhoria da Institucionalidade da PITCE, o Investimento e Crédito a Política Tributária, a Inovação e Desenvolvimento tecnológico e o apoio aos APLs; podem constituir-se em importantes vetores do crescimento industrial e portanto do País.

II - O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO ALGUMAS QUESTÕES PARA REFLEXÃO

II.1 - O AMBIENTE MACROECONÔMICO

Favorecida por um cenário internacional excepcionalmente favorável, a economia brasileira experimentou uma taxa de crescimento real de 4,9% em 2004, muito superior à média observada entre 2001 e 2003 – 1,3% – e o melhor resultado registrado desde 1994. Essa recuperação foi liderada pelas exportações, estimuladas, de um lado, pela forte expansão da demanda externa e pelo aumento expressivo no preço das commodities nos mercados internacionais e, por outro, pela depreciação da taxa de câmbio doméstica verificada durante a maior parte do ano passado. Entre os principais produtos da pauta de exportações em 2004, commodities agrícolas (como soja) e metálicas (como minério de ferro e aço), além de automóveis e aviões.

O fôlego exibido pelo setor externo também permitiu a reativação dos demais componentes da demanda agregada, o que se refletiu na recuperação da massa real de rendimentos e na expansão dos setores ligados ao mercado interno.

Contudo, contrariando as fortes expectativas de que a economia brasileira finalmente estaria recobrando a capacidade de sustentar uma trajetória de crescimento mais prolongada, o horizonte para 2005 não é tão auspicioso: as projeções mais otimistas dos analistas econômicos são pouco superiores a 3%. Ainda que os resultados mais recentes do setor externo indiquem que as empresas continuam aproveitando o ambiente externo favorável e a utilização de capacidade produtiva ociosa para expandir os volumes exportados, há sinais de que o dinamismo do mercado interno, que hoje já é bastante baixo, pode estar próximo de se esgotar.

De acordo com dados divulgados para a balança comercial de junho, as exportações alcançaram o valor recorde de US\$ 10,2 bilhões. Com isso, o saldo comercial positivo acumulado no primeiro semestre de 2005 foi de US\$ 19,7 bilhões, o que representou um crescimento da ordem de 31% sobre o mesmo período do ano passado. No entanto, a continuidade do notável desempenho das exportações contrasta com o comportamento do investimento, que exibiu quedas persistentes no último trimestre do ano passado e no primeiro trimestre deste ano. Apesar de alguns indícios de melhora recente, não parece haver base para se esperar uma recuperação vigorosa do investimento nos próximos meses. Além da inerteza do cenário político que exerce forte desestímulo sobre o investimento a combinação de juros reais extremamente elevados e um forte movimento de apreciação cambial.

Cabe chamar atenção que as empresas que estão com capacidade plenamente ocupada fazem algum movimento de ampliação de capacidade produtiva. A maior demanda gerada por esses investimentos tem sido interpretada como um sinal de aquecimento da economia brasileira, o que acaba justificando a manutenção de taxas de juros

elevadas pelo governo – para evitar o suposto risco de aquecimento excessivo da atividade. A consequência é que os empresários, diante das altas taxas de juros, acabam desistindo de efetivar os investimentos inicialmente planejados.

Entre setembro de 2004 e maio de 2005, o Banco Central promoveu um processo de alta contínua da taxa Selic, com o fim de fazer convergir para a meta ajustada de 5,1% as expectativas de inflação para este ano, pressionadas pelas perspectivas de aumentos dos preços administrados e pelo impacto da elevação dos preços internacionais das *commodities*. Como essas expectativas se mostraram mais renitentes frente ao choque de preços externos, o BC trouxe o juro real para um nível extremamente elevado, superior a 13% ao ano. Embora no mês de junho o movimento de elevação do juro básico tenha sido interrompido, e mais recentemente caído timidamente, ainda se mantém um enorme diferencial entre as taxas interna e externa.

Dadas as condições do quadro externo, no qual se associam um crescimento ainda expressivo da economia mundial, condições muito favoráveis de liquidez e uma baixa aversão ao risco, o nível elevado das taxas reais de juros exerce uma forte pressão de baixa sobre a cotação cambial doméstica, atirando recursos para aplicações nos mercados futuros. Essa pressão é reforçada pelo significativo fluxo comercial associado aos resultados positivos da balança. Diante dos potenciais efeitos benéficos da valorização do câmbio sobre os preços internos, a autoridade monetária assumiu uma postura de tolerância em relação ao comportamento do real frente ao dólar no primeiro semestre deste ano.

No entanto, parece muito arriscada a estratégia de recorrer à âncora cambial para buscar o alvo da política monetária. Em primeiro lugar, as empresas que tiveram de conter suas margens de lucro agora procurarão elevar seus preços quando a taxa de câmbio começar a se desvalorizar. Isso sugere que mesmo sob a ótica estrita do controle da inflação, a estratégia de forçar quedas de preços via efeito do câmbio não parece sustentável numa perspectiva de tempo mais longa, porque projeta pressões inflacionárias para frente. Com isso, a política monetária prende-se a um enfoque de curto prazo, alheia à necessidade de garantir um horizonte de estabilidade mais longo para os investimentos produtivos.

Contudo, o maior risco da combinação de juros reais elevados e de um câmbio em apreciação está associado aos seus efeitos reversos e diretos sobre a atividade econômica. Essas políticas macroeconômicas já levaram o Banco Central a reduzir de 4% para 3,4% sua estimativa para a expansão do PIB em 2005. Outras revisões ainda deverão suceder, convergindo as projeções de crescimento econômico do BC para as expectativas do mercado, uma vez que ainda permanecem relativamente mais otimistas. E a evolução do quadro político tende a ser um fator a mais de desestímulo para a tomada de decisões empresariais.

O Brasil, como visto nos indicadores do IC-FIESP, vem crescendo a taxas muito inferiores a países como Índia, China e grande parte dos "velhos tigres asiáticos" e não

aproveita este momento para ocupar novos espaços e se re posicionar no cen ário econômico. As políticas de câmbio e juros, ao lado da política fiscal limitada, são claramente insuficientes para mitigar o cenário de incerteza que ainda prevalece e apoiar para um horizonte mais promissor para os investimentos produtivos.

De forma geral, pode-se dizer que a política econômica do atual governo parece estar orientada para o alcance de resultados mais imediatos no curto prazo, desprovida de qualquer sentido estratégico. Mesmo os bons resultados colhidos no ano passado, na esteira de uma conjuntura internacional extraordinariamente benigna, ainda podem ser avaliados como tímidos e insuficientes, principalmente considerando as políticas agressivas implementadas por outros países emergentes na atração de investimentos, na capacitação tecnológica e na criação de condições favoráveis para a competitividade de sua indústria e para o seu comércio exterior.

Precisamos extrair as lições dos países de desempenho mais dinâmico e eleger o crescimento econômico como prioridade da política econômica, fortalecendo a capacidade de competição da indústria brasileira, mas para tal se faz necessário resolvermos de vez a questão que nos separa dos demais países: Juros, Crédito, Investimento e Carga Tributária. De outra forma, permaneceremos na rota de crescimento episódico, incapazes de superar os dilemas macroeconômicos dos últimos dez anos.

Não obstante as restrições que ainda pesam sobre a política macroeconômica e as limitações dos recursos públicos, há espaço para outras iniciativas mais pontuais voltadas: ao investimento em capacidade produtiva; à maior capacitação tecnológica das empresas; e à aplicação de maior racionalidade e coordenação das políticas públicas, em particular, a política de C,T&I. Além disso, tendo em vista o peso das pequenas e médias empresas na estrutura industrial brasileira, é fundamental desenvolver políticas integradas para os APLs, para o que pode-se contar com a larga experiência da Fiesp nesse campo.

II.2 - A INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA INDUSTRIAL

No bojo da proposição da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, o governo brasileiro anunciou à Nação um novo marco institucional para essa política. Em abril de 2004 encaminhou ao Congresso Nacional um Projeto de Lei, instituindo o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI.

Esse projeto de lei foi aprovado pelo Congresso em dezembro de 2004 e o Poder Executivo sancionou a Lei nº 11.080, em 30 de dezembro de 2004, com um veto referente às atribuições da ABDI. O texto aprovado originalmente no Congresso atribuía à ABDI a competência de coordenar a execução das políticas de desenvolvimento industrial. No entanto, essa prerrogativa foi vetada pelo Poder Executivo, uma vez que a ABDI,

na qualidade de Serviço Autônomo, não pertence à estrutura do Estado e, portanto, não poderia ter poderes para a exercer a coordenação ou a execução de políticas públicas.

O veto é muito significativo porque explicita os limites do campo de atuação da ABDI. Ou seja, a nova agência não tem poderes para definir ou executar a política industrial, devendo se restringir a propor medidas para o governo federal, o qual pode, ou não, aceitá-las. Mesmo que as suas propostas venham a ser aceitas, a ABDI não pode se responsabilizar pela sua implementação ou pela fiscalização das ações públicas.

Este problema se manifesta desde a instituição da ABDI, pois a tarefa de implementar a política industrial implica coordenar diversas instituições do setor público para que trabalhem de acordo com as diretrizes definidas pelo governo (a PITCE maneja instrumentos de política que pertencem a diferentes órgãos do setor público). Como uma instituição "privada" poderia coordenar essas ações? Essa limitação reduz bastante a importância e frustra as expectativas criadas em torno do novo marco institucional para a PITCE.

Mas há outras dificuldades de ordem institucional. Em primeiro lugar, a ABDI (que foi regulamentada pelo Decreto nº 5.352, de 24 de janeiro de 2005) define seu Conselho Deliberativo, constituído por quinze membros, com 8 representantes do Poder Executivo (MDIC, MCT, MF, MPOG, MI, Casa Civil, BNDES e IPEA) e 7 da sociedade civil (CNE, APEX-Brasil, CNC, Sebrae, CUT, IEDI e ANPROTEC). Este é um conselho bastante amplo e heterogêneo para definir diretrizes ou estratégias de desenvolvimento industrial a serem propostas para o governo federal.

Além disso, pela mesma lei que instituiu a ABDI, o governo brasileiro criou "o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País" (Artigo 18 da Lei 10.080, de 30/12/04). O CNDI é constituído por 13 Ministros e pelo Presidente do BNDES, como representantes do setor público, e mais 14 membros da iniciativa privada e dos trabalhadores. Embora a criação deste Conselho tenha sido regulamentada pelo Decreto nº 5.353, apenas em 24/01/05, informalmente ele iniciou suas reuniões em abril de 2004. Ou seja, o CNDI começou se reunir sem que tivesse amparo legal para tanto.

Embora o Conselho Deliberativo da ABDI deva se voltar mais ao trabalho da Agência propriamente dita, é natural que este Conselho venha a assumir uma agenda de discussão parecida com a do CNDI.

Se isso for verdadeiro, a nova institucionalidade da PITCE é composta por uma agência privada, sem poderes de comando de políticas públicas, e por dois conselhos constituídos por um número bastante elevado de membros. Dessa maneira, torna-se praticamente impossível obter uma proposta de política industrial ao mesmo tempo abrangente e consistente. Mais do que isto, não há garantias de que as propostas

discutidas sejam implementadas de fato.

Na ótica da relação do setor público com o setor privado, as empresas continuam sem um único interlocutor no aparelho de Estado. Isso não somente dificulta a negociação das empresas com o governo, como também as instituições públicas podem ter posições antagônicas diante de um mesmo projeto empresarial.

O ideal é que houvesse um interlocutor único do governo para o setor empresarial, com autoridade para negociar com diversas agências públicas. Isto requer que o Poder Executivo tenha condições de se articular internamente e de responder, com agilidade, aos pleitos do setor privado dentro das regras estabelecidas pela PITCE.

Até certo ponto é ilusória a participação de membros da indústria em todos esses conselhos. Em primeiro lugar, porque são conselhos muito grandes, difíceis de serem coordenados. Em segundo lugar, porque a prática desses conselhos é de homologação de decisões previamente tomadas pelo governo federal. De outra parte, não resta dúvida de que os empresários devam ser ouvidos sobre a PITCE porque a diversidade de situações enfrentadas pelo setor industrial impede que uma única instituição tenha condições de assumir tarefa tão abrangente.

Objetivando contribuir para a discussão sobre uma nova organização institucional para a implementação da PITCE, apresenta-se abaixo uma proposta alternativa.

UMA POSSÍVEL ALTERNATIVA PARA A GESTÃO DA PITCE

Em termos gerais, completada a estrutura industrial, não se trata mais de a política industrial privilegiar o investimento de setores ausentes no Brasil. Trata-se agora de tornar a indústria local mais competitiva internacionalmente e mais dinâmica sob o ponto de vista da inovação, tal como definido no documento da PITCE do governo federal.

Para tanto, o governo deverá trabalhar com a heterogeneidade da estrutura da indústria brasileira. Por exemplo, as empresas industriais com 5 a 29 pessoas ocupadas, em 2003, representavam quase 80% do número total de empresas da indústria brasileira. As empresas de capital estrangeiro chegam a responder por quase metade do PIB industrial. Esta heterogeneidade exige políticas e instrumentos de ação bastante distintos para melhorar a competitividade da indústria brasileira como um todo, envolvendo a articulação de diferentes entidades do setor público.

Para dar conta dessa diversidade de situações, a institucionalidade da política industrial brasileira deve partir de alguns pressupostos:

a) Coordenação entre instituições públicas – o manejo de instrumentos de financiamento, de coordenação de elos de cadeias produtivas, de inovação e difusão de tecnologias, de regulação dos mercados, de incentivos fiscais, de promoção do investimento e modernização industrial em regiões menos desenvolvidas etc, exigem o envolvimento de diferentes instituições e coordenação, para evitar o desperdício de recursos públicos e para que um instrumento venha a potencializar os impactos de outros e, assim,

evitar a divergência entre instituições públicas. Essa coordenação deve ser efetuada por uma instituição que pertença à estrutura do setor público. À ABDI deve caber o assessoramento ao governo federal na proposição de diretrizes e programas de uma política de desenvolvimento industrial;

b) Flexibilidade – o manejo de diferentes instrumentos e o foco em empresas ou algum conjunto pré-definido de empresas, exige flexibilidade por parte do governo. As ações públicas destinadas à promoção do desenvolvimento industrial devem admitir o manejo de diferentes possibilidades de instrumentos e beneficiários da política industrial, tal como previsto no documento da PITCE. Em decorrência, será necessária alguma adaptação em procedimentos do setor público, postura flexível dos formuladores e implementadores da política industrial e disposição para a cooperação entre agentes do setor público. As rotinas definidas para a obtenção de apoio do setor público devem ser suficientemente adequadas, por exemplo, para pequenas e grandes empresas. Dado o porte diferenciado, o benefício à pequena empresa deve prever tratamento mais simplificado. As empresas de pequeno porte enfrentam obstáculos burocráticos para ter acesso aos instrumentos de política industrial. A constituição de consórcios de pequenas empresas não tem reconhecimento legal diante do Estado e das agências do setor público. Por outro lado, também devem ser contempladas políticas para determinado setor industrial, independentemente das características das empresas que constituem esse setor – tal como atualmente é realizado através da Lei de Informática, que concede benefício fiscal incidente sobre o produto, independentemente do tipo de produto;

c) Transparência – em uma sociedade democrática, a transparência nas políticas públicas é pressuposto para sua legitimidade. Além disso, a transparência viabiliza o acompanhamento e a avaliação das políticas, fundamentais para a busca de eficiência na implementação da política industrial. Desta forma, os gestores da política industrial devem estruturar um sistema de informações que interligue todas as instituições públicas que irão operar a política industrial. Dificuldades técnicas para esse sistema não existem; talvez as principais dificuldades sejam de natureza institucional ou cultural. Quanto ao sigilo das informações também parece não haver problemas, desde que o sistema envolva dois níveis de acesso: as informações sigilosas seriam acessíveis apenas para algumas instituições e pessoas; as demais poderiam ser de acesso público, bastando definir formas de segurança do sistema de informações. Os beneficiários e o montante dos benefícios concedidos pelo governo constituem informações básicas e por isso deveriam ser publicadas. Hoje, por exemplo, o País não tem o devido conhecimento quanto à parcela dos recursos dos Fundos Setoriais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico que atenderam aos interesses diretos e indiretos do setor empresarial; alternativamente, não se sabe qual o montante dos recursos que objetivaram prioritariamente a pesquisa científica e quais foram as instituições beneficiárias. Divulgar essas in-

formações constitui requisito para a prática efetiva de uma política pública transparente;

d) Parceria entre setor público e setor privado – a diversidade de ações e de situações enfrentadas pelos diferentes setores industriais exige um conhecimento da realidade que não se encontra disponível apenas nas instituições públicas. Adicionalmente, a decisão governamental de que a política industrial exigirá contrapartidas das empresas e, finalmente, a compreensão de que a competitividade da indústria resulta de cooperação entre setor público e setor privado justificam que as definições estratégicas da política industrial sejam tomadas pelo governo, tendo o setor privado como parceiro. Esta parceria deve se materializar no marco institucional da política industrial.

A sociedade reconhece a importância da EMBRAPA para o desenvolvimento tecnológico alcançado pelo Brasil, com os investimentos realizados pelo setor privado, e baseados pelas pesquisas dessa instituição. O desenvolvimento dos motores a álcool e os antigos Núcleos de Articulação com a Indústria, existentes no âmbito das empresas estatais são outros exemplos de sucesso na parceria entre os setores público e privado para o desenvolvimento tecnológico;

e) Parceria entre diferentes esferas de governo – a recente guerra fiscal travada entre as Unidades da Federação demonstrou a necessidade de os governos estaduais e municipais trabalharem de forma articulada com o governo federal. O governo federal, por sua vez, deve inserir no contexto da política industrial, a política de desenvolvimento regional; ou seja, a política industrial também deve ter dimensão regional. Desta forma, contar com as instituições federais voltadas ao desenvolvimento regional e contar com a cooperação das outras esferas de governo também é estratégico e deve encontrar rebatimento na institucionalidade da política industrial. Isto será cada vez mais fácil, à medida que o País disponha de uma política de desenvolvimento regional.

Esses princípios devem orientar a formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial. O próprio governo reconhece explicitamente a importância de vários deles, porém não tem tido êxito na sua implementação. Nesse sentido, a questão da articulação interinstitucional é das mais importantes: todos reconhecem a sua relevância, mas o difícil é fazer com que ela se torne uma realidade. Procurando contribuir para a construção de um arcabouço institucional mais adequado às necessidades de uma política industrial, encontram-se a seguir algumas sugestões.

É proposta a criação ou aperfeiçoamento dos seguintes espaços institucionais no âmbito do Poder Executivo Federal:

• Conselho de Política Industrial

Em nível hierárquico mais elevado, o Conselho deveria ser responsável pelas diretrizes estratégicas da política industrial. Para sinalizar a importância que o governo atribui a esta política e para determinar o cumprimento das suas decisões, o Conselho

deveria ser presidido pelo Presidente da República, tendo como secretaria-executiva o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC.

A composição do Conselho deve ser ampla o suficiente para abranger os principais ministérios setoriais vinculados ao desenvolvimento industrial. Por outro lado, não pode ser muito grande porque isto dificulta o seu funcionamento. Desta forma, os outros ministérios que deveriam fazer parte deste conselho seriam os seguintes: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Na realidade, esse Conselho se assemelha ao CNDI, porém com número bastante menor. Outra diferença é que o poder decisório sobre as políticas públicas é de fato do governo, devendo o meio empresarial apenas ser ouvido antes da tomada de decisões.

Se o Conselho julgar necessário, poderia indicar grupos de trabalho envolvendo outros ministérios e outras representações; neste caso, o grupo de trabalho deveria ter tema definido, além de objetivos e prazo de funcionamento pré-determinados.

Como instituição de alto nível, o Conselho deve se restringir às determinações estratégicas referentes à política industrial, definindo até as suas diretrizes. Uma vez escolhidas as diretrizes, o MDIC seria o principal responsável pela articulação das instituições públicas envolvidas com a definição e implementação da política industrial.

Esta é outra diferença em relação ao atual CNDI, que chegou a ter como item de pauta de reunião a indicação de responsável para dirigir o INPI. Esta é uma questão menor e o alto nível do Conselho recomenda que suas atenções estejam voltadas para estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Envolver o Conselho em questões operacionais é o início da sua perda de importância e banalização.

• Comitê Executivo da Política Industrial

O Comitê Executivo da Política Industrial, composto pelos secretários-executivos dos ministérios que compõem o Conselho e por um diretor do BNDES, deve ter como atribuição a operacionalização da política industrial, definida nas suas grandes linhas pelo Conselho. O secretário-executivo do MDIC seria o presidente do comitê e principal articulador para a implementação da política industrial.

Para tanto, este comitê teria por função básica transformar as diretrizes em programas, ações e atividades de diferentes instituições do setor público. O Comitê Executivo se constituiria, portanto, em espaço institucional privilegiado para a negociação entre os vários órgãos públicos que se relacionam com o tema da política industrial. Conseqüentemente, a freqüência de reuniões do comitê será muito maior do que a das reuniões do Conselho.

• Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

O MDIC deve ser o órgão central da política industrial. É no âmbito deste ministé-

rio que as empresas devem pleitear os benefícios da política industrial. Também deve caber a ele a condução das negociações com o meio empresarial a respeito de prioridades, benefícios e possíveis contrapartidas exigidas pela política industrial, também mencionadas no documento da PITCE.

Se houver necessidade, o MDIC deve possuir condições e legitimidade para criar conselhos setoriais, fóruns de cadeias produtivas etc, envolvendo representantes do setor público e agentes privados, para se aconselhar a respeito do detalhamento da política industrial.

- **CAMEX – Câmara de Comércio Exterior**

Órgão presidido pelo MDIC, com a função de coordenar as ações do governo relativas ao comércio exterior. Suas decisões deverão assumir a forma de resoluções. Papel fundamental terá o Comitê Executivo de Gestão da CAMEX, tal como definido no Decreto Nº 4.732, de 10 de junho de 2003.

- **CATEC – Câmara de Desenvolvimento Tecnológico**

Análoga à CAMEX, propõe-se a Câmara de Desenvolvimento Tecnológico para coordenar as ações do setor público no que diz respeito à promoção do desenvolvimento tecnológico industrial. Ela deverá ser composta pelos seguintes ministérios: MDIC, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Ministério do Meio Ambiente. Essa Câmara deverá discutir a utilização de parte dos recursos dos fundos setoriais para a promoção do desenvolvimento tecnológico industrial, assim como assumir a responsabilidade pelo adequado aproveitamento dos incentivos fiscais e subvenções, previstos em lei, para a promoção do desenvolvimento tecnológico industrial. A presidência desta Câmara deve ficar com o Ministério da Ciência e Tecnologia.

II.3 - INVESTIMENTO E CRÉDITO

O crescimento médio do Brasil, como já visto, tem sido pequeno, especialmente em relação a países mais dinâmicos como a China e a Índia. Mesmo na comparação com países da América Latina (ex: Chile, México), o Brasil tem apresentado taxas de crescimento inferiores. É urgente a necessidade de o País adotar algumas medidas de políticas voltadas à retomada do crescimento, incentivando o investimento produtivo.

Diversos estudos indicam que para um crescimento sustentado de 5% ao ano, seriam necessárias taxas de investimento próximas a 25% do PIB. No Brasil, após experimentar uma queda em 2002 e 2003, essa taxa voltou a se elevar em 2004 e deve se manter perto de 20% do PIB em 2005.

A taxa de investimento viabiliza o crescimento econômico e, em decorrência, a criação de emprego. Estimativas da FIESP indicam que para cada 1% de crescimento do PIB, o emprego formal aumenta 0,44%, o que corresponde à criação de aproximadamente 350 mil novos empregos.

O investimento do setor industrial é o principal responsável pelo alcance de elevadas taxas de crescimento econômico de forma sustentável. A ampliação do investimento na indústria contribui para reduzir pressões inflacionárias (que podem provocar aumentos da taxa de juros), seja pela ampliação da capacidade (oferta) seja pelo aumento da produtividade, incluindo ainda a maior capacidade exportadora.

Todavia, é necessário que a política de incentivo ao investimento produtivo considere a estrutura do setor industrial. Embora as micro e pequenas empresas representem a grande maioria dos estabelecimentos industriais no Brasil, os seus investimentos são de baixo valor e de menor peso em relação ao faturamento, comparado com as médias e grandes empresas.

Por outro lado, as PMEs se destacam na criação de emprego: entre 1996 e 2002, esse segmento empresarial foi responsável por mais de 88% do aumento médio anual do emprego no setor industrial.

Níveis de Investimento e Empregos por Porte de Empresas Industriais base médias período 1996-2002						
Porte Empresa (nº empregado)	% Média 6 Anos			Média/Empresa		% Média
	Nº Empresas	PI	FBCF ¹	PI	FBCF ¹	FBCF/PI
Micro (5-29)	79,196	19,9%	1,696	11	R\$ 7.195	1,3%
Pequena (30-99)	14,696	17,0%	5,796	51	R\$ 143.530	3,5%
Média (100-299)	5,296	24,8%	20,2%	207	R\$ 1.449.636	4,7%
Grande (500+)	1,196	38,4%	71,9%	1470	R\$ 22.962.539	6,4%
TOTAIS	100%	100%	100%	44	R\$ 365.565	5,4%

1) Investimento FBCF com base em valores reais de 2004, deflato todos pelo IPI-DI

Fonte: IBGE, PIA. Elaboração De comtec/FIESP

Apesar da importância das micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), há um profundo estrangulamento à sua capacidade de investimento. Elas não contam com mecanismos adequados de financiamento, restando a possibilidade de autofinanciamento, o que limita o seu potencial de crescimento.

Medidas como a revisão dos procedimentos do CADIN, a ampliação de garantias através de Fundos de Aval, o estímulo a canais alternativos de crédito, a customização de linhas, entre outras, poderiam contribuir para facilitar o acesso ao crédito e, portanto, favorecer o investimento das MPMEs.

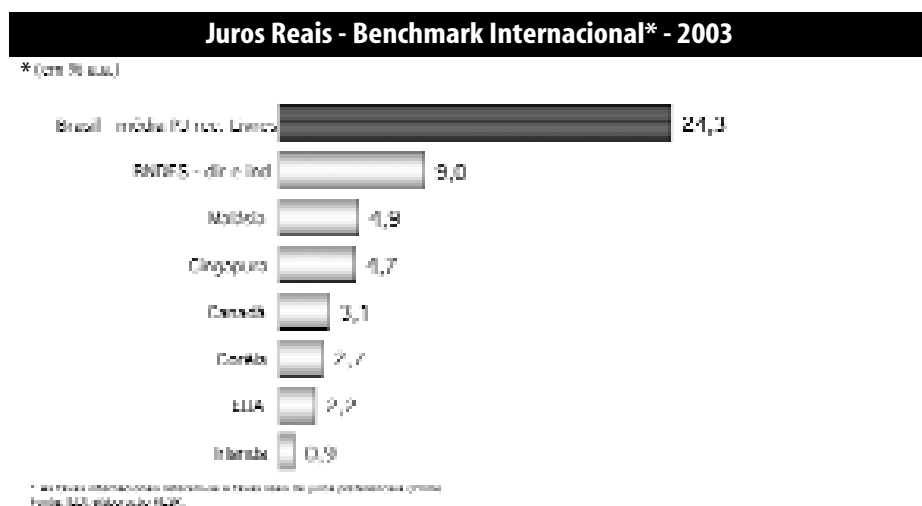
Reconhecida a importância da estruturação de mecanismos adequados de financiamento, o texto a seguir procura destacar problemas na estrutura brasileira de financiamento do desenvolvimento econômico e propor medidas de aperfeiçoamento, viáveis no curto prazo.

II.3.1 Oferta e Custo de Crédito

Dentre os principais fatores que inibem os investimentos no Brasil, destaca-se a restrição da oferta de crédito, aliada aos juros e spreads bancários mais altos do mundo. Os únicos recursos de menor custo para financiamento de investimentos são públicos, oriundos do FAT e operados pelo BNDES e por bancos oficiais e privados.

No entanto, o investidor brasileiro não pode contar exclusivamente com esses recursos públicos, pois há limites à participação do BNDES em projetos de investimentos (na faixa de 50% a 60% do total), além de outras restrições no que diz respeito aos recursos do FAT repassados via bancos oficiais para programas de geração de emprego e renda.

Ainda que fosse possível obter a totalidade dos financiamentos via recursos públicos (FAT/BNDES), o custo do financiamento continuaria maior do que o de outros países. Isso porque as taxas do BNDES e de programas do FAT via bancos oficiais, embora menores que as praticadas nas operações com recursos livres pelos bancos comerciais, encontram-se acima dos padrões internacionais de financiamento de longo prazo.



Recursos próprios têm sido a principal fonte de financiamento de investimento das empresas no Brasil, seguidos pelo uso do endividamento e, por último, pela emissão de ações.

Este padrão se assemelha ao observado em países desenvolvidos e, portanto, não constitui, por si só, um fator negativo. As evidências empíricas, contudo, sugerem que as empresas brasileiras sofrem, de fato, um constrangimento financeiro associado aos limites relativamente estreitos impostos pelo autofinanciamento, uma vez que elas não possuem a escala das empresas americanas e européias. Este problema é mais grave nas MPMEs.

II.3.2 Fundos Públicos

II.3.2.1 BNDES

Como já observado, o BNDES é a única fonte de financiamento de menor custo do investimento industrial e de operações de longo prazo no Brasil, provendo recursos para a implantação, expansão e modernização da indústria e de outros setores.

No período 1996 a 2004, a participação do BNDES no investimento total do país foi, em média, de 11%. Esta participação pode ser considerada baixa, dado que tem grande impacto no crescimento da FBCF, caracterizando-se como um "acelerador" da taxa de investimentos.

Apesar do crescimento dos recursos desembolsados pelo banco de fomento, a participação direta da indústria vem caindo (de 47% em 1999 para 40% em 2004) em função da prioridade do governo para outros setores (infra-estrutura, agronegócios). Todavia, esses setores, ao realizarem investimentos, geram demanda para o setor industrial.

Desembolsos BNDES por setor (em milhões de R\$ de 2004)						
	Indústria	Infra-estrutura	Agropecuária	Comércio e Serviços	Educação e Saúde	Total
1999	13.394,12	10.554,39	2.046,32	2.187,83	519,93	28.702,59
2000	15.264,60	12.638,08	2.799,66	2.396,14	718,99	33.817,47
2001	17.968,74	10.251,07	3.272,11	2.002,14	443,86	34.437,92
2002	21.606,50	16.067,26	5.590,07	2.618,37	508,30	46.390,49
2003	17.352,72	10.786,83	4.954,07	2.665,17	394,60	36.153,40
2004	15.782,00	15.172,00	6.930,00	1.659,00	291,00	39.834,00

Fonte: BNDES. Elaboração FIESP

Constata-se que o BNDES tem sido usado para fazer políticas de governo sem se preocupar com fatores estruturais – ao canalizar recursos para privatizações e realizar investimentos emergenciais no setor de energia e de infra-estrutura, priorizam-se as ações pontuais em detrimento de uma visão sistêmica do desenvolvimento da estrutura produtiva do Brasil.

De forma análoga, observam-se baixa participação e declínio dos desembolsos do BNDES para micro, pequenas e médias empresas do setor industrial, o que limita o seu crescimento e, conseqüentemente, o seu potencial de geração de empregos, como já visto.

Evolução Desembolsos BNDES para MPME e MPMS					
	MPMEs	MPMS	MPMS/ MPMEs	MPMEs/ Total	MPMS/ Total
1996	2.817,39	1.000,75	36%	19%	7%
1997	3.887,27	859,04	22%	15%	3%
1998	3.857,03	714,60	19%	12%	2%
1999	4.377,26	770,67	18%	15%	3%
2000	6.465,04	1.347,50	21%	19%	4%
2001	7.900,67	1.648,51	21%	23%	5%
2002	10.335,86	1.623,35	16%	22%	3%
2003	10.806,24	1.696,06	16%	30%	5%
2004	12.578,00	1.375,00	11%	32%	3%

Fonte: BNDES. Elaboração FIESP

As empresas de menor porte, incluindo o segmento industrial, basicamente só têm acesso aos recursos através das operações indiretas, via agentes credenciados do BNDES, incluindo aí bancos privados e públicos. Os agentes que operam estas linhas destinadas a MPEs avaliam como elevado o risco envolvido nessas operações, dada a assimetria de informação e as dificuldades de obter garantias das MPEs, além do maior custo operacional relativo.

Dentre os mais de trinta bancos privados que operam as linhas do BNDES, apenas Bradesco e Unibanco mantêm participações compatíveis no total dos repasses, comparativamente à sua posição no mercado total de crédito no Brasil. Dentre os bancos oficiais e cooperados, que representam apenas 21% do total dos repasses do BNDES em 2004, observa-se que apenas o Banco do Brasil tem posição mais relevante, embora aquém da sua importância relativa no mercado total de crédito.

O BNDES tem anunciado uma redução da sua meta orçamentária de R\$ 60 bilhões para 2005, **prevendo-se a não realização de R\$ 20 bilhões em investimentos.**

Dada esta provável situação, é necessário avaliar e implementar ações que estimulem a captação dos recursos e interesse dos agentes nos repasses, tais como:

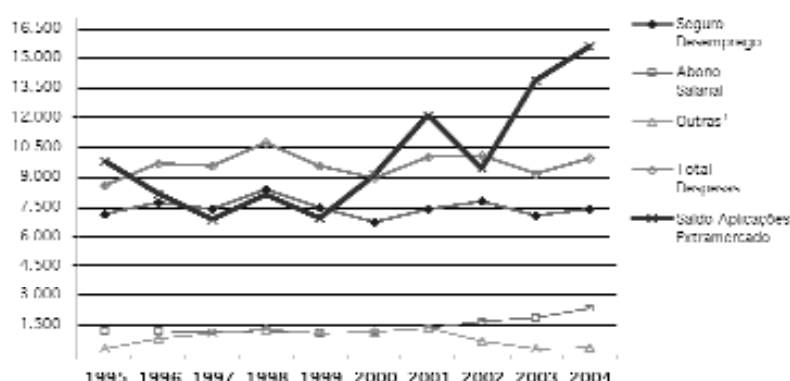
- *Diminuir o custo financeiro (incluindo TJLP+spreads) para MPEs, além da diferenciação que atualmente já é praticada;*
- *Reduzir valor mínimo para operações diretas, flexibilizando acesso aos recursos;*
- *Ampliar limites de financiamento e capital de giro das linhas disponíveis;*
- *Implantar mecanismos de incentivo para aumentar a participação dos agentes privados e públicos nos repasses – tais como o programa de milhagem e uma possível liberação de compulsórios.*

II.3.2.2 Recursos FAT

Além de prover recursos ao BNDES, através da transferência constitucional de 40% da arrecadação do PIS/PASEP, o FAT também financia diversos programas visando à geração de emprego e renda, através de depósitos especiais nos agentes financeiros oficiais, com base em recursos excedentes à reserva mínima de liquidez do Fundo.

A reserva mínima de liquidez legalmente exigida estabelece que o valor a ser mantido em Títulos do Tesouro Nacional (Aplicações Extramercado) deve ser equivalente ao montante necessário para garantir o pagamento por seis meses de beneficiários do seguro desemprego e do abono salarial. No entanto, o saldo das aplicações extramercado do FAT apresentou expressivo crescimento nos últimos dois anos, enquanto a média de despesas entre 2000-2004 foi de R\$ 9,6 bilhões por ano, ou R\$ 4,8 bilhões por semestre.

G4 - Evolução do Saldo das Aplicações Extramercado vs. Despesas do FAT - em R\$ milhões



(1) Programas de qualificação profissional, intermediação de emprego e outros
Fonte: MTE/CGFAT

Em 31/03/2005 (Demonstrativo financeiro do FAT, março 2005), o saldo de aplicações extramercado situou-se em R\$ 16,3 bilhões, para um total de despesas semestrais de R\$ 5 bilhões (valor próximo à média semestral do período 2000-2004, que foi de R\$ 4,8 bilhões). Assim, os valores das reservas em março de 2005 cobriam um período de 19,5 meses, quando a exigência legal seria de seis meses.

Assim, os **R\$ 11,3 bilhões excedentes**, ao invés de estarem aplicados em títulos públicos, poderiam ser direcionados para programas de investimento, em especial em MPMEs, focando modernização, crescimento e criação de empresas.

A avaliação do desempenho dos programas financiados pelo FAT, via os depósitos especiais, mostra também que existe significativa ociosidade de recursos nos agentes, totalizando quase R\$ 6 bilhões em 31 de março de 2005. Isso representava cerca de 18% do saldo total dos depósitos especiais, considerando a diferença entre os valores depositados pelo fundo e os emprestados pelos agentes aos beneficiários dos programas.

Movimentação dos Depósitos Especiais do FAT por Agente posição em 31/03/2005 - R\$ milhões

Agentes	Movimentação no FAT			Movimentação no Agente ¹		Recursos Ociosos ²		
	Valor Autorizado A	Valor Depositado B	Valor a Depositar A-B	Financiam. Concedido C	Valor Disponível D	Saldo Total C+D	Dif. Não Aplicada E=B-C	% Ocioso E/B
BNDES	18.481,7	18.361,7	120,0	16.637,1	452,3	17.089,4	1.724,6	9,4%
BB	11.573,7	10.423,7	1.150,0	7.831,5	1.683,3	9.514,8	2.592,2	24,9%
CAIXA	3.643,0	2.218,0	1.425,0	1.649,1	574,8	2.223,9	568,9	25,6%
BNB	2.358,9	2.008,9	350,0	1.000,0	510,3	1.510,3	1.008,9	50,2%
BASA	650,0	60,0	590,0	10,2	51,1	61,3	49,8	82,9%
FINEP	320,0	177,8	142,2	157,6	0,0	157,6	20,2	11,3%
TOTAL	37.027,3	33.250,0	3.777,2	27.285,6	3.271,8	30.557,3	5.964,5	17,9%

(1) Recursos declarados pelo agente que não são utilizados nos programas autorizados (ver detalhes no anexo 1)

(2) Recurso depositado pelo FAT não utilizado nos programas autorizados (ver detalhes no anexo 1)

Fonte: MTE/CGFAT

Portanto, do total não aplicado de **R\$ 5.964,5 milhões**, os agentes declararam como recursos não emprestados o montante de **R\$ 3.217,8 milhões**, restando um montante de **R\$ 2.692,7 milhões**, que requer melhores esclarecimentos.

Medidas recentes do CODEFAT devem contribuir para reduzir a ociosidade dos recursos declarados como disponíveis pelos agentes (BB, CAIXA, BNB, BASA), na medida que horizontalizam os programas e vinculam a permanência dos recursos ao atendimento de metas trimestrais de aplicação por programa, além de estabelecer penalidades para recursos parados, que deverão ser reembolsados ao FAT com remuneração pela Selic ao invés da TJLP, válida somente para os recursos aplicados.

No entanto, diante da ociosidade verificada, o CODEFAT também poderia credenciar outros agentes como operadores de recursos do FAT, tais como:

- Cooperativas de crédito
- Agências de fomento
- Bancos privados

Alguns desses agentes já são atualmente credenciados pelo BNDES (cuja origem de recursos é o FAT), havendo assim uma estrutura de gestão que permitiria esse repasse. Além disso, por serem recursos para repasse direto do FAT aos novos agentes, não haveria o spread do BNDES (como ocorre em relação ao BNDES-agente), reduzindo-se o custo final de operação.

II.3.2.3 FAT/PROGER Urbano

Entre os programas financiados pelos depósitos especiais do FAT, é de particular interesse o PROGER Urbano que destina recursos para micro e pequenas empresas. Trata-se de uma linha com as seguintes características:

- Somente para MPEs com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões;
- Financiamento limitado a R\$ 400 mil, com carência de até 60 meses no Banco do Brasil e 48 meses na CEF;
- Encargos financeiros (incluindo TJLP+spread agente) de 15,08% ao ano no Banco do Brasil e 14,75% na CEF;
- Capital de giro associado ao investimento limitado a 40% do valor financiado.

No final de março de 2005 havia um montante superior a R\$ 538 milhões de recursos ociosos junto aos agentes que operam o PROGER Urbano, principalmente no Banco do Nordeste que é o agente menos ativo do programa.

Movimentação do PROGER Urbano por Agente posição em 31/03/2005 - R\$ milhões								
Agentes	Movimentação no FAT			Movimentação no Agente ¹			Recursos Ociosos ²	
	Valor Autorizado A	Valor Depositado B	Valor a Depositar A-B	Financiam. Concedido C	Valor Disponível D	Saldo Total C+D	Dif. Não Aplicada E=B-C	% Ocioso E/B
BB	4.130,0	4.030,0	100,0	3.908,7	318,1	4.226,8	121,3	3,0%
CAIXA	1.593,0	1.113,0	480,0	1.030,9	139,5	1.170,4	82,1	7,4%
BNB	748,9	548,9	200,0	219,2	38,9	258,1	329,7	60,1%
BASA	60,0	15,0	45,0	9,6	6,0	15,6	5,4	36,2%
TOTAL	6.531,9	5.706,9	825,0	5.168,4	502,5	5.670,9	538,5	9,4%

(1) Recurso declarado, englobando os programas para investimento e capital de giro (ver detalhes no anexo 1)
(2) Recurso depositado pelo FAT não utilizado nos programas autorizados (ver detalhes no anexo 1)
Fonte: MTE/CGFAT

Portanto, do total não aplicado de **R\$ 538,5 milhões**, os agentes declaram como recursos não emprestados o montante de **R\$ 502,5 milhões**, restando um montante de **R\$ 36 milhões**, que requer melhores esclarecimentos.

Além das ações já sugeridas para reduzir a ociosidade nos programas financiados com os depósitos especiais do FAT, será importante:

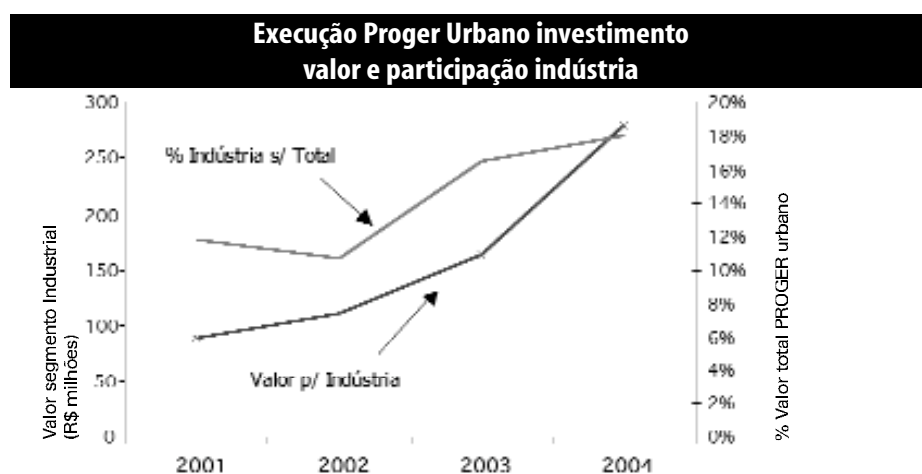
- *Efetivar as medidas recentemente anunciadas, que horizontalizam os programas autorizados entre os agentes e vinculam a permanência dos recursos ao atendimento de metas trimestrais por parte dos agentes financeiros, estabelecendo penalidades para recursos mantidos ociosos;*

- *Monitorar saldos dos valores depositados pelo Fundo e movimentados pelos agentes para cada programa autorizado, permitindo a mobilidade de recursos para os programas de maior interesse.*

II.3.2.4 PROGER Urbano Investimento

Representando a totalidade do PROGER Urbano até 2002, a parcela dos recursos destinada a investimento aumentou em valor nos dois últimos anos, mas reduziu sua importância no programa (incluindo recursos para capital de giro).

A indústria vem mostrando crescimento de sua participação nos recursos para investimento, embora ainda represente menos de 20% do total.



Fonte: MTE-Coordenação PROGER (extrapolação com base no peso da indústria sobre o total)

Tendo em vista o elevado potencial de geração de empregos das micro e pequenas empresas do setor industrial, será importante ampliar e estimular a aplicação dos recursos do PROGER Urbano Investimento, com foco nessas empresas, considerando:

- *Estabelecer metas trimestrais na execução do programa por setor produtivo – ampliando os recursos destinados ao setor industrial;*

- *Transferir recursos ociosos de outros programas para o PROGER Urbano Investimento,*

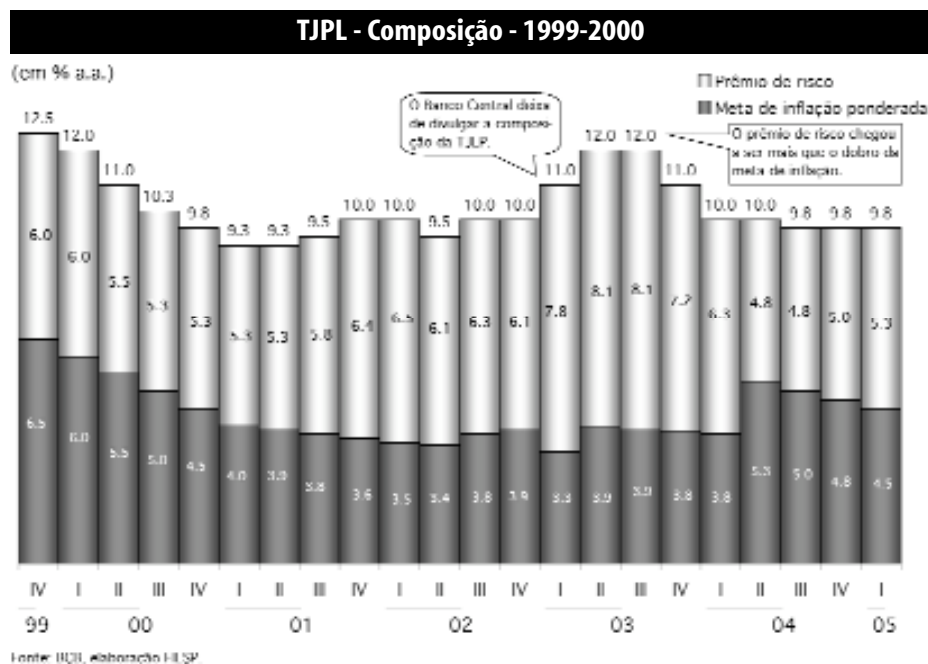
incentivando os agentes mais ativos, que tenham atingido as metas trimestrais;

- Estabelecer sistema de incentivos para esse grupo de empresas, reduzindo custos e ampliando prazos para projetos de melhor impacto na geração de emprego e renda.

II.3.3 Redução da TJLP

A TJLP utilizada como referência para empréstimos do BNDES e FAT está atualmente em 9,75% a.a. e tem valores superiores a taxas internacionais de financiamento de longo prazo. Ela é fixada trimestralmente pelo Conselho Monetário Nacional com base na meta de inflação da economia e na avaliação de um prêmio de risco. Esse Prêmio de Risco, por sua vez, deveria refletir dois fatores: as taxas de juros internacionais (Libor) e o risco-país (medido pela remuneração dos títulos do Brasil no Exterior).

Apesar de o Banco Central ter deixado de divulgar a composição da TJLP a partir de 2003, ao se reconstruir a série com base nas resoluções a respeito pode-se observar que a parcela referente à meta de inflação vem caindo relativamente, ao contrário daquela referente ao prêmio de risco que oscila freqüentemente (gráfico abaixo). Além disso, em apenas 5 dos 22 trimestres a meta da inflação foi maior que o risco.



Ao se testar a relação entre o prêmio de risco e seus supostos determinantes, observa-se que seus movimentos não se relacionam. Enquanto o risco-país vem caindo desde 2002, o prêmio de risco sofre um sobressalto em fins do mandato FHC e início do governo Lula. Além disso, durante todo esse intervalo, a Libor apresenta queda praticamente constante, subindo ligeiramente a partir de meados de 2004.

Quando se compara o comportamento do Prêmio de Risco ao da Selic acumulada,

observa-se que seus comportamentos são praticamente idênticos, exceto pelo fato de que a TJLP é definida trimestralmente. Isso leva a crer que a parcela da TJLP correspondente ao Prêmio de Risco já esteja vinculada à Selic.

Não há razões aparentes para incluir no cálculo da TJLP o prêmio de risco porque o grande volume de recursos de empréstimos de longo prazo tem origem no FAT e este, por sua vez, é constituído por recursos captados internamente.

Daí a proposta de alterar a forma de cálculo da TJLP para meta de inflação mais 1%. Com isto, em valores de julho de 2005, a TJLP seria de 6,1% (5,1%+1%). A redução de custo dos empréstimos poderia contribuir positivamente para o aumento do investimento e, portanto, do crescimento da economia e do emprego.

A proposta mantém a remuneração do FAT acima da meta da inflação no período, preservando o seu valor patrimonial. Adicionalmente, a expectativa de crescimento aumenta a arrecadação do FAT.

Conforme editorial da Gazeta Mercantil de 18.10.05 a taxa atual da TJLP é um obstáculo intransponível, haja vista que com a diminuição do IPCA o juro real deve saltar de 2% em 2004 para mais de 4% em 2005. Tanto o Presidente do BNDES como os presidentes das Federações das Indústrias alertam que nestas condições o custo do consumo cai e o da produção aumenta.

II.3.4 Redução do Spread do BNDES

É necessário reduzir os *spreads* segundo o porte das empresas, abrangendo a linha do PROGER Urbano Investimento (só Bancos Públicos) e as linhas do BNDES, sobre as quais incidem *spreads* do próprio Banco para operações diretas e dos agentes (bancos públicos e privados) para operações indiretas. Esta situação pode ser visualizada no quadro abaixo.

Tendo em vista que o BNDES teve retorno de 11% sobre o PL em 2003, e admitindo-se uma lucratividade menor, há espaço para a redução de seu *spread*, o qual inclui o risco para operações indiretas realizadas pelos bancos, impostos, remuneração e demais taxas.

Spreads atualmente praticados				
Porte	Linhas de Financiamento	BNDES	Agentes	Spread Total
Micro e Pequena	Proger urbano investimento		BB - 5,33	5,33
			CEF - 5,0	5
Médias	Linhas BNDES	1,5	4,38	5,88
	Linhas BNDES	1,5	3,13	4,63
Grandes	Linhas BNDES	2	2,04	4,04

A proposta que aqui se apresenta é de que: o *spread* para MPEs seja fixado em 0,5%; para médias, em 1%; e, no máximo, em 1,5% para as grandes empresas que realizam operações indiretas. Há espaço para isto, considerando que o MODERMAQ opera com 0,25% e programas como o PROSOFT e PROFARMA com 1%.

Com base em estudo de 2004 do Banco Central³, que avaliou o *spread* para recursos de crédito livres, são apresentadas as seguintes propostas que objetivam reduzir o *spread* dos agentes:

- Desoneração da carga tributária do *spread*. Segundo o estudo citado, 11,8% do *spread* refere-se a impostos indiretos (2,01%) e diretos (9,16%). Um programa de incentivo aos investimentos deve desonerar esta parcela.

- Redução do valor referente à inadimplência, que corresponde a 27,63% do *spread*.

A Lei de Falência, aprovada recentemente, deve colaborar para a redução deste valor, mas medidas adicionais podem ser implementadas, tais como:

- *metade do risco para empréstimos do BNDES devem ser amparadas por garantias reais;*

- *risco zero para operações garantidas por fundo de aval.*

Portanto com a proposta teríamos uma redução do custo do financiamento, conforme apresentado a seguir (Na situação atual a TJLP é de 9,75%, na proposta a TJLP é de 6,1%):

Porte	Linhas de Financiamento	Atual	Proposto
Micro e Pequena	Proger urbano investimento	15,08	9,1
		14,75	
	Linhas BNDES	15,63	9,6
Médias	Linhas BNDES	14,38	9,1
Grandes	Linhas BNDES	13,79	8,9

Dentro de uma previsão conservadora esta redução poderia representar aproximadamente R\$ 7 bilhões na captação de recursos para financiamentos.

II.3.5 Outras Propostas

II.3.5.1 Liberação dos compulsórios para estimular agentes do BNDES

- Liberação de R\$ 1,00 do compulsório não remunerado para cada R\$ 1,00 de recurso do BNDES repassado para investimento de pequenas e médias empresas industriais. Os juros cobrados em empréstimos feitos com esses recursos estariam sujeitos à TJLP.

A proposta atende aos interesses do governo e da sociedade em manter a inflação

³ "Revisitando a metodologia de decomposição do *spread* bancário no Brasil" Ana Carla Abrahão e Márcio Nakane 2004.

sob controle e em alavancar a modernização e a expansão do setor produtivo, do emprego e das exportações. Atende aos interesses de bancos, pois implica em redução de custos que representam o recolhimento não remunerado e, portanto, um estímulo ao financiamento de micro, pequenas e médias empresas do setor industrial.

II.3.5.2 Estruturação de bancos públicos para ampliar financiamentos a MPMEs

Os bancos públicos representam apenas 15% do total dos repasses do BNDES. Apenas o Banco do Brasil tem posição mais relevante, embora aquém da sua importância relativa no mercado total de crédito. Deve-se aproveitar a capilaridade e, sobretudo, o tamanho dos bancos públicos para executar uma política de crédito, que certamente contribuirá para o incremento da concorrência no sistema e para o acesso das MPMEs a financiamentos de menor custo, vitais para seu crescimento e a geração de empregos.

É necessário avaliar e desenvolver mecanismos para aumentar a participação dos bancos oficiais nos repasses de créditos direcionados para investimentos produtivos, que além de estimular a concorrência e reduzir custos no sistema financeiro, permitam também o direcionamento de recursos para setores e programas prioritários de política industrial. Neste sentido, será importante uma reestruturação técnica dos bancos para também desenvolver um corpo técnico e operacional nas agências que contemple a política de crédito de atendimento às MPMEs e, sobretudo, a customização das linhas.

II.3.5.3 Incentivos ao uso de Fundo de Aval

A utilização de fundos de aval no sistema bancário é ainda muito tímida porque as regras para o levantamento dos recursos, repartição das garantias realizadas e de recuperação do crédito entre agentes e os fundos de aval, levam os agentes a solicitar garantias adicionais. O custo do aval é relativamente alto no Brasil.

Custos dos fundos de Aval	
FGPC	0,15% vezes o número de meses
FAMPE	2% até 24 meses
FAMPE	3% de 25 a 36 meses
FAMPE	5% de 36 a 60 meses
Funproger	0,1% vezes no. de anos
FDA	0,15% vezes o número de meses

Fonte: Levantamento FIESP

Quando se calcula o custo anual do aval (o FGPC), por exemplo, chega-se a um equivalente de *spread* de 2,88% ao ano, o que representa um custo excessivo para o tomador do empréstimo. A Lei de Falência pode contribuir com a redução de custos envolvidos na recuperação dos créditos, via execução de garantias, por exemplo. A seguir são apresentadas algumas propostas relativas a este tema:

- Revisão da forma de contribuição - proporcional ao tempo e saldo devedor;
- Proposição de apo rtes anuais, conforme estudo de longevidade;
- Redução dos custos dos fundos de aval;
- Reconhecimento pelos bancos de que esta é uma modalidade de ofe rta adicional de garantia, exigindo menos provisão e classificando melhor as operações de crédito, para as micro, pequenas e médias empresas do setor industrial, com redução do *spread* (participação de inadimplência);
 - Implantação de mecanismos de acompanhamento e proteção dos programas;
 - Revisão do processo de saque cont ra o fundo. No caso, por exemplo, do FGPC (BNDES), são realizadas poucas operações, pois o gara ntidor é o Tesouruq o que torna o tempo de recuperação moroso. O Fundo deve ficar sob responsabilidade do BNDES, de forma a gerar maior confiança dos bancos quanto ao menor tempo de recuperação.
 - Atuação junto ao Ban co Central para que se considere a parcela do empré- timo coberta pelo Fundo de Aval como risco nulo, não havendo necessidade de provisão pelos bancos.

II.3.5.4 Revisão dos procedimentos do CADIN

As inscrições no Cadastro dos Inadimplentes da União (CADIN) constituem um forte impedimento às operações de crédito. Muitas vezes as empresas nem sabem que constam deste cadastro e a retirada de inscrição no CADIN é sempre demorada. A comunicação prévia garantirá o direito de contestação e a possibilidade de imediata co rreção.

Empresas que aderiram ao REFIS têm dificuldades de sair do cadastro, o que as impede de tomar linhas oficiais de crédito. Muitas vezes a delegacia da Receita Federal leva muito tempo para consolidar a dívida da empresa e a inscrição no cadastro continua indevidamente.

Objetivando amenizar esses problemas, a inscrição no CADIN deve ocorrer somente após julgamento de ação da dívida em questão. Além disso, o órgão que inscrever a empresa no CADIN deve comunicá-la com antecedência, avisando o motivo, valor etc. A inclusão só se daria após julgamento da defesa da empresa. Empresas com dívidas de até R\$ 20 mil não deverão ser impedidas de captar crédito. Todos os procedimentos de cobrança permaneceriam os mesmos. Ao aderir ao REFIS, deve existir um prazo máximo, por exemplo de 60 dias, para que a empresa seja retirada do cadastro.

II.3.6 Desoneração de Investimentos Industriais

Além das pro postas anteriores visando facilitar e estimular o acesso a créditos públicos, e de outras pro postas de desoneração tributária que serão analisadas no tópico

específico, é importante revisar e ampliar o escopo de alguns itens que já estão em vigor na PITCE, objetivando acelerar a modernização e inovação do parque industrial brasileiro. Entre essas iniciativas, destacam-se:

Redução do imposto de importação para máquinas sem similar nacional – Visa facilitar a aquisição de bens de capital sem similar no Brasil por meio da redução da alíquota dos "ex-tarifários" de 4% para 2%, no caso de haver produção em algum país do Mercosul, e para 0%, quando não houver produção em nenhum país do bloco. Em vigor desde 19 de fevereiro, pela Resolução Camex nº 5.

Desoneração do IPI de Máquinas e Equipamentos – Redução de 30% das alíquotas de IPI para 643 máquinas e equipamentos destinados a atividades produtivas (de 5% para 3,5%). A medida foi anunciada em 15 de janeiro de 2004; em agosto, houve nova redução para 2% e a lista foi ampliada para 672 máquinas e equipamentos.

• **Proposta:** Criar uma sistemática de compensação do IPI cobrado sobre bens de capital ou eliminar completamente a sua incidência.

Ampliação do prazo de recolhimento do IPI para 30 dias – em vigor desde outubro de 2004.

Compensação do PIS e da COFINS – Redução de dez para quatro, e posteriormente para dois anos, do prazo de compensação dos créditos tributários do PIS e da COFINS incidentes na aquisição de bens de capital nacionais e importados, medidas adotadas respectivamente em abril e setembro de 2004.

• **Proposta:** Recuperação integral e imediata do crédito de PIS e COFINS sobre máquinas e equipamentos. Segundo estudos do IEDI, a recuperação imediata do crédito em substituição à recuperação em 24 meses, **reduziria o custo** do investimento, trazido a valor presente, em **2%**.

Depreciação acelerada – Diminuição para metade do prazo usual de depreciação dos bens de capital adquiridos até dezembro de 2005, para fins de cálculo do IR e da CSLL.

• **Proposta:** Depreciação acelerada pelo triplo da taxa usualmente utilizada. O mesmo estudo do IEDI estima que este incentivo **reduziria em 11%** o custo do investimento em máquinas e equipamentos, frente ao impacto de 7% pela adoção do dobro da taxa de depreciação.

II.4 - POLÍTICA TRIBUTÁRIA

O tema da política e necessidade de reforma tributária já se encontra bastante debatido no Brasil e existe uma série de pontos com os quais todos concordam, seja em relação ao diagnóstico e distorções introduzidas pela atual estrutura tributária, seja nas proposições de mudanças.

Há uma concordância geral de que é excessiva a carga tributária no Brasil – no final de 2004, ela alcançou 35,9% do PIB –, sobretudo porque ela incide mais pesadamente sobre alguns segmentos da sociedade. A produção industrial em particular está sujeita a elevada carga tributária, enquanto outras atividades econômicas são menos oneradas pelos impostos. Até como decorrência da excessiva carga tributária, há um grande número de empresas que trabalham na informalidade e concorrem em condições desleais com as empresas formalmente constituídas.

Além disso, as constantes mudanças introduzidas no sistema tributário, com o objetivo de aumentar a arrecadação e obter mais recursos para o financiamento do setor público, gerou uma estrutura tributária extremamente complicada de ser gerida. As empresas são obrigadas a alocar recursos significativos na gestão tributária dos seus negócios, envolvendo departamentos jurídico, contábil e financeiro. Não resta dúvida de que a simplificação do sistema tributário é uma necessidade urgente.

Existem diversas propostas para reformular o sistema tributário nacional de forma a torná-lo mais justo, isonômico e favorável à produção de bens e serviços, contribuindo para o aumento do PIB. A FIESP já publicou várias sugestões para o debate nacional e existem outras em discussão como medidas de política fiscal. Algumas delas fazem parte das sugestões seguintes:

- Ampliação da base de arrecadação, pela incorporação do setor informal ao formal;
- Distribuição mais isonômica dos tributos sobre as diferentes atividades econômicas. Por exemplo, os serviços e as instituições financeiras devem contribuir com maior arrecadação do que atualmente. Ainda que se mantenha a mesma carga tributária no Brasil, a sua melhor distribuição aumentaria a competitividade da indústria brasileira;
- A recente medida provisória que suspende a cobrança do PIS e da COFINS incidentes sobre bens de capital utilizáveis em projetos destinados à exportação de 80% da sua produção deverá atingir um número bastante reduzido de empresas. São poucas as empresas que têm esse coeficiente de exportação em relação a seu faturamento. É maior a probabilidade de que empresas exportadoras de produtos com baixo valor agregado – *commodities* industriais – sejam as maiores beneficiárias desse incentivo. A pergunta que fica é a seguinte: por que desonerar o investimento das contribuições sociais apenas para as empresas que exportam montantes significativos do faturamento? Qualquer empresa que adquire um

bem de capital contribui positivamente para a economia e pode vir a ser também exportadora. Se a empresa adquire máquinas e equipamentos para aumentar a sua capacidade produtiva, ela está contribuindo para o crescimento da renda, do emprego e da receita tributária por consequência. De outra parte, se a empresa adquire novos equipamentos para melhorar sua competitividade, ela está aumentando a produtividade no seu processo de trabalho e isto significa maior nível de renda, maior valor agregado por trabalhador. Nesse sentido, os bens de capital deveriam ser completamente isentos de qualquer tipo de imposto indireto ou contribuições sociais. As principais propostas para redução da carga tributária sobre investimentos já foi vista no item II.3.6.

- Racionário análogo deve ser empregado em relação aos produtos e processos considerados inovadores. A redução ou eliminação dos impostos que incidem sobre os produtos inovadores é uma forma de estimular a inovação. Isso teria o efeito de reduzir as incertezas relativas aos projetos destinados à inovação de produtos e processos produtivos. Recente trabalho do IPEA⁴ demonstra que as empresas que inovam tendem a deter maior competitividade e maior nível de exportação de produtos. Isto ocorre porque a inovação torna a empresa mais competitiva, seja pelos menores custos de produção, seja por deter produtos diferenciados no mercado. Esta também é uma das linhas mestras da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, que, entretanto, precisa transformar os seus objetivos estratégicos em medidas objetivas;

- Simplificação e racionalização do sistema tributário, para não onerar a gestão das empresas, contribuir para maior facilidade da fiscalização e para reduzir as possibilidades de elisão tributária;

- Os impostos devem incidir sobre a renda das pessoas ou devem incidir apenas sobre o valor agregado dos produtos. A sua cobrança deve acontecer no consumo e não na produção de mercadorias;

- Finalmente, cabe mencionar a necessidade de desonerar completamente as exportações. Apesar de haver essa hipótese, de fato as empresas não estão conseguindo desonerar completamente os seus produtos exportados. Várias empresas ainda estão acumulando créditos fiscais com os governos estaduais que alegam não dispor de condições financeiras para permitir a sua utilização. Isto, de fato, equivale a dizer que o Brasil continua exportando impostos que incidem sobre os produtos destinados ao mercado externo, contrariando a tendência internacional. Assim, enquanto as empresas brasileiras exportam mercadorias ainda com impostos incidentes sobre seus insumos, as empresas estrangeiras que exportam para o Brasil o fazem com total liberalização de impostos. É uma absoluta falta de isonomia no comércio internacional, promovida pela dificuldade de operação do sistema tributário nacional, que envolve diferentes esferas de governo com posturas distintas em relação à tributação. Sem dúvida, é urgente acabar com

essa situação em que as empresas isentas de impostos incidentes sobre produtos expostos acumulam créditos fiscais.

Enfim, essas propostas já foram amplamente debatidas na sociedade brasileira e há um relativo consenso de que elas são necessárias. Um dos maiores obstáculos às mudanças tributárias diz respeito à distribuição dos recursos entre as três esferas de governo. Esta é uma questão que precisa ser equacionada pelos governantes, em benefício da competitividade da indústria brasileira e da própria arrecadação fiscal no futuro. De outra parte, um sistema tributário mais racional sob o ponto de vista econômico, contribui positivamente para a atração de investimentos diretos do exterior para a produção industrial.

II.5 - INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO INDUSTRIAL

O Brasil já dispõe de indicadores suficientes para atestar o seu atraso relativo na área de ciência, tecnologia e inovação. Embora, no passado, a indústria brasileira tenha mostrado grande dinamismo na realização de investimentos em capacidade produtiva e na introdução de novos setores e atividades produtivas no País, isso não se refletiu, salvo raras exceções, no desenvolvimento de estratégias empresariais inovadoras.

Vários fatores são responsáveis por essa trajetória, desde determinantes estruturais, tais como o modelo de desenvolvimento e a estrutura patrimonial da indústria, até fatores de natureza microeconômica, como problemas de gestão nas empresas, incapacidade de identificação de oportunidades rentáveis de negócios com a introdução de inovações etc.

Grosso modo, são problemas de natureza estrutural e conjuntural assim como macro e microeconômicos que dificultam o maior dinamismo tecnológico no setor industrial.

Essa percepção também é compartilhada pelo governo federal. No documento-base da *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, a inovação é apresentada como um dos pilares para o crescimento e a transformação da indústria brasileira e requisito para que ela possa alcançar outro patamar de competitividade internacional.

De fato, o atual governo tem o mérito de reconhecer o caráter estratégico do investimento em inovação para o desenvolvimento nacional. Mas não foi o único. Essa percepção também foi destacada no período do II PND e, mais recentemente, no segundo governo Fernando Henrique Cardoso. Contudo, nos anos 70, a política de desenvolvimento tecnológico era parte constitutiva de uma política mais geral voltada à superação do subdesenvolvimento – ainda que reparos possam ser feitos à política praticada, não há dúvida quanto à visão estratégica existente.

Mas, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a política tecnológica esteve isolada e fechada em si mesma, uma vez que não havia política industrial. Não se

observou, portanto, um processo de dinamização e melhoria permanente da competitividade industrial com base na inovação, a exemplo do que tem ocorrido não apenas em países de maior grau de desenvolvimento, como em países de industrialização mais recente e nações emergentes.

Ainda assim, houve algum avanço nesse último período. Talvez um dos mais importantes tenha sido chamar a atenção de diversos setores da sociedade para a importância da inovação. Hoje no Brasil já não se fala apenas de política científica e tecnológica, mas de política científica, tecnológica e de inovação (C,T&I). A inovação foi colocada como um objetivo final das atividades científicas e tecnológicas. Sob a ótica institucional, essa ênfase tem consequências importantes no compartilhamento das ações e na identificação dos beneficiários das políticas públicas, envolvendo as instituições de ensino e pesquisa e as empresas, sobretudo do setor industrial.

Nesse contexto foram criados os chamados Fundos Setoriais para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico que representam próprios uma inovação não apenas na forma de geração de recursos para a área de C,T&I, como também na gestão desses recursos. Um exemplo disso foi a criação dos comitês gestores que, não obstante mantivessem a predominância do setor público, contam com a representação do setor privado e da academia. Mas essa metodologia de gestão não trouxe, na prática, grandes avanços. Na realidade, o meio empresarial não tem sido ouvido e, mais do que isso, os comitês gestores se transformaram em instâncias legitimadoras das decisões tomadas isoladamente pelo Poder Executivo.

A proposta original do Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT – era a de mobilizar recursos novos, independentes da arrecadação tributária, de forma a permitir ampliar os recursos aplicados em C,T&I, evitando a oscilação da oferta de recursos para a área ao longo do tempo, derivada dos problemas mais amplos de financiamento do governo federal.

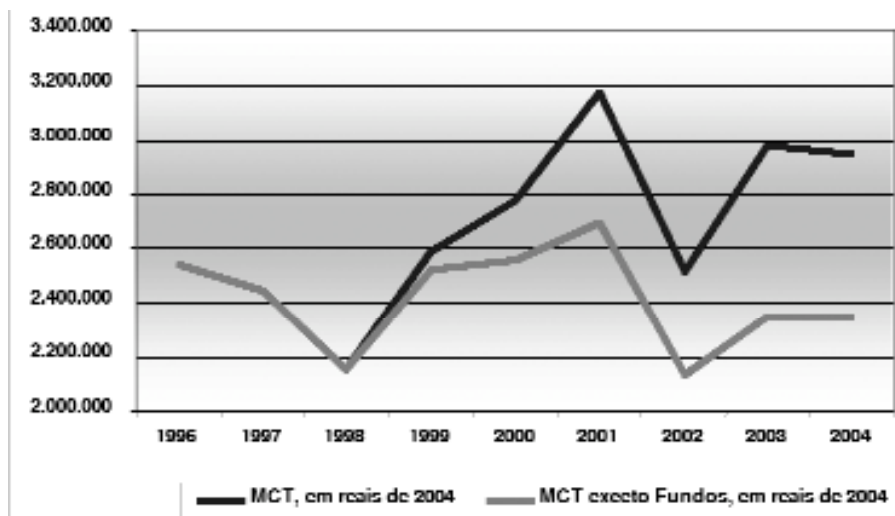
Mas a prática tem demonstrado que os Fundos Setoriais⁵ não têm sido utilizados tal como foram concebidos e propostos para a sociedade. O gráfico abaixo ajuda a entender a situação atual. A linha vermelha mostra a execução orçamentária do MCT sem os Fundos Setoriais. A linha azul representa o total da execução orçamentária do MCT (incluindo os Fundos Setoriais)⁶.

Deve ser feita a ressalva de que os números apresentados não contabilizam os recursos do FUNTTEL, fundo setorial que pertence ao orçamento do Ministério das Comunicações. Esse fundo tem forma distinta de aplicação relativamente aos demais fundos setoriais, todos eles alocados no FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

⁵ Como os fundos setoriais só começaram a ser executados em 1999, até essa data os recursos orçamentários totais do MCT correspondiam apenas aos recursos do Tesouro.

⁶ Em todos os três casos, os valores estão expressos a preços constantes de 2004 (deflacionados pelo IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas).

Orçamento do MCT e dos Fundos Setoriais



Fontes: MCT, Ministério do Planejamento e Senado Federal

Verifica-se que a instabilidade dos recursos aplicados pelo MCT não foi superada com o funcionamento dos Fundos Setoriais. De fato, o crescimento observado na aplicação dos recursos depois de 1999 – ano em que entrou em operação o CT-Petro, o primeiro dos fundos setoriais – é muito mais forte na execução do MCT com os Fundos Setoriais do que sem eles. Isto equivale a dizer que os Fundos Setoriais estão ampliando sua importância como fontes de recursos para as ações de fomento e de programas estratégicos do MCT.

Em 2001, os Fundos Setoriais representam 15,2% da execução orçamentária do MCT; em 2004, 20,2%. Agregue-se a isto o fato de que em 2004 a execução do MCT sem os Fundos Setoriais foi 7% inferior à de 1999 e 13% inferior à de 2001.

Esses dados sinalizam que os recursos do MCT sem os Fundos Setoriais têm diminuído em termos reais, enquanto os recursos aplicados pelos Fundos Setoriais têm aumentado: entre 2001 e 2004, esse crescimento foi de 23,2%.

A partir desses dados, é possível levantar alguns pontos para reflexão:

- Os Fundos Setoriais têm substituído recursos orçamentários ordinários do MCT;
- Com isso, a comunidade científica, que tradicionalmente obteve financiamento para pesquisa e bolsas de formação no MCT, vê-se obrigada, cada vez mais, a buscar nos Fundos Setoriais recursos para suas atividades;
- Em outros termos, a contenção dos recursos ordinários do orçamento destinados às atividades de pesquisas acadêmicas pelas duas agências de fomento do MCT, obriga a comunidade científica a disputar os recursos dos Fundos Setoriais com o meio empresarial;
- Nessas circunstâncias, a comunidade científica pressiona o MCT, o Executivo também busca recursos nos Fundos Setoriais para suas ações programáticas e o

meio empresarial não consegue se financiar adequadamente através dos Fundos Setoriais para a realização de suas atividades inovativas.

Esta lógica contraria os objetivos da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE, que define a inovação como um de seus pilares. Além disso, a PITCE faz menção explícita à necessidade de investimentos em algumas tecnologias portadoras de futuro. Não há inovação e não há como transformar essas novas tecnologias em produtos e processos produtivos sem a atuação direta e efetiva das empresas.

Mas a situação é ainda mais grave quando se considera que os próprios recursos dos Fundos Setoriais, submetidos à lógica de contingenciamento do orçamento federal, não têm sido devidamente aplicados. A tabela abaixo mostra a discrepância entre os recursos captados da sociedade pelo governo e a efetiva aplicação dos Fundos⁷ Setoriais em projetos de desenvolvimento científico e tecnológico. Seja devido aos cortes impostos especificamente à execução do orçamento dos fundos, seja devido ao mecanismo da reserva de contingência – na prática, um "contingenciamento ex-ante", que contorna a proibição de cortes no orçamento do MCT prevista nas leis anuais de diretrizes orçamentárias desde 2003 – os números da tabela mostram que só foi executado um percentual dos recursos captados pelos Fundos Setoriais.

Tabela - Recursos dos Fundos Setoriais 1999-2005 (em reais de 2004)

Anos	Recursos dos Fundos Setoriais	Contingenciamento ou reserva de Contingência	Aplicação dos Recursos
1999	202,4	133,6	68,9
2000	501,8	275,3	226,5
2001	989,9	507,6	482,3
2002	1.021,7	640,9	380,9
2003	1.406,3	773,5	632,7
2004	1.413,1	819,1	594,0
2005*	1.587,8	901,2	

*Em valores corrigidos
Fonte: MCT

Os valores expressos na tabela acima dizem respeito aos fundos setoriais que se encontram sob a responsabilidade do MCT exclusivamente e, portanto, não incluem o FUNTTEL. Desde 1999, com a criação do CTPetro, até 2005, esses fundos foram contingenciados na execução orçamentária em um montante acumulado de cerca de R\$ 4,0 bilhões (em reais de 2004). Para ilustrar o significado dessa retenção, a aplicação desses recursos à taxa Selic geraria um montante de recursos equivalente a 114% dos recursos liberados para aplicação em 2005.

Todavia, tanto a comunidade científica como o meio empresarial devem levantar a discussão de que o contingenciamento desses recursos fere o objetivo de suas leis de criação e limita fortemente os seus impactos, uma vez que esses fundos somente podem ser destinados ao financiamento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico.

Deve ser ressaltado ainda que o volume de recursos dos fundos setoriais é de fato superior àquele constante da tabela acima, porque se trata de uma previsão orçamentária. Em vários casos o valor arrecadado é superior ao estimado.

A FINEP é a principal agência pública voltada para o financiamento das atividades de inovação das empresas. Além de operacionalizar linhas de crédito⁸, a FINEP funciona como agência executora do Fundo Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico que movimenta recursos sem retorno do orçamento da União, envolvendo os recursos de "livre" aplicação e as fontes vinculadas dos fundos setoriais. Esses recursos não podem financiar diretamente as atividades de empresas que visam lucros, mas podem ser utilizados para desenvolver projetos em parceria com instituições de pesquisa, ou qualquer outra organização sem fins lucrativos⁹.

As linhas de crédito da FINEP alcança ram a cifra de R\$ 463 milhões, em 2004 e existe uma aprovação para 2005 de R\$ 617 milhões. Nota-se que esses recursos, que podem ser emprestados às empresas com retorno e juros reais positivos, não atingem os valores disponíveis nos Fundos Setoriais, que têm se constituído, nos últimos anos, na principal fonte de recursos da FINEP.

Contudo, não obstante o esforço de ampliação do escopo da política de C,T&I, o orçamento da Finep parece claramente insuficiente para dar conta do objetivo de estimular as atividades inovativas das empresas. Além disso, é necessário modernizar a gestão da agência, permitindo a adoção de procedimentos mais ágeis e melhoria da sua capacidade operacional, promover o aumento da capilaridade da agência e desenvolver produtos mais adequados à realidade das pequenas e médias empresas. Os esforços existentes nas direções indicadas estão se demonstrando claramente insuficientes.

Diante da ausência de fato de uma política de desenvolvimento tecnológico industrial e face à precariedade dos recursos aplicados, a seguir são apresentadas algumas propostas com a finalidade de contribuir para o debate sobre a política tecnológica nacional. A primeira delas, referente às nanotecnologias, reproduz a Carta de São Paulo, assinada em 07 de julho de 2005 pela FIESP e pelo IEDI. A segunda traz as sugestões da FIESP ao Congresso Nacional para o aperfeiçoamento da Medida Provisória 252, conhecida como "MP do Bem". Apesar da MP 252 não sido votada no Congresso no prazo, o que resulta na sua extinção, as sugestões aqui apresentadas devem ser novamente incorporadas nas propostas encaminhadas em substituição a esta. Ao final, outras propostas encontram-se indicadas.

• Desenvolvimento de ações integradas para estimular as nanotecnologias

As nanotecnologias desenvolvem materiais com novas propriedades, a partir da manipulação de átomos e moléculas. Esses novos conhecimentos avançados tornam-se rapidamente realidade de mercado, com aplicações nos mais diversos produtos, entre as quais tintas à prova de riscos, vidros que não retêm água, aços elásticos, fios e tecidos inteligentes, plásticos ultra-resistentes, micro e

⁸ De fato, cabe fazer a ressalva de que, com o novo instrumento de subvenção econômica é possível apoiar diretamente as empresas com recursos do FNDCT.

⁹ Os financiamentos reembolsáveis são realizados com recursos próprios ou repasses de outras fontes, principalmente do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

nanopartículas para medicamentos e muitos outros.

Os impactos da nanotecnologia sobre a sociedade e, em particular, sobre a competitividade empresarial, deverão ser tão ou mais importantes do que os trazidos pela onda das tecnologias de informação e comunicação. Estimativas da *National Science Foundation* dos EUA apontam que o mercado mundial para materiais, produtos e processos industriais baseados em nanotecnologias será da ordem de um trilhão de dólares daqui a dez anos. O seu domínio será fundamental para a competitividade das nações.

O exemplo de outros países mostra que só a ação conjunta de diversos agentes públicos e privados permitirá ao Brasil aproveitar as oportunidades nessa área. Isso exigirá investimentos expressivos e o comprometimento coordenado de órgãos de governo, de institutos e centros de pesquisa e de empresas.

Essas ações devem incluir: o mapeamento das oportunidades de curto, médio e longo prazos; a ampliação da capacitação técnica multidisciplinar e gerencial, assim como da infra-estrutura de produção e apropriação de conhecimento, inclusive no campo das microtecnologias; o estabelecimento de parcerias estratégicas, que articulem a cooperação entre empresas, universidades e institutos de pesquisa nesse campo; a criação e o aprimoramento de mecanismos de financiamento adequados para o leque de iniciativas e ações requeridas; e o estímulo a ambientes amigáveis ao empreendedorismo inovador, em especial de empresas nascentes.

• Aperfeiçoamento da medida provisória nº 252, de 15 de junho de 2005 (estas propostas devem ser incorporadas nas propostas que devem substituir a MP252 que não foi votada no Congresso no prazo)

1. Crédito fiscal de até 25% na modalidade de compensação de tributos e contribuições federais, equivalentes aos dispêndios com atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação de produtos e serviços, para empresas não optantes pelo lucro real.

2. Crédito fiscal sobre tributos e contribuições federais, equivalente aos recolhimentos das contribuições previdenciárias patronais, calculadas sobre o dispêndio de pessoal, e ao Fundo de Garantia sobre o Tempo de Serviço relativos ao pessoal diretamente engajado nas atividades incentivadas, a ser compensado em até 10% do IPI devido.

3. Recuperação da proposta original contida no anteprojeto do MCT, conforme descrito a seguir, uma vez que o regulamento previsto pela "MP do Bem" pode comprometer os avanços conseguidos pelos incentivos fiscais à inovação:

"Art. 4º Os rendimentos de que trata o § 2º artigo 1º da Lei n.º 11.033, de 21 de dezembro de 2004 dos fundos de investimento, em condomínio fechado, desti-

nados exclusivamente a aplicações em empresas inovadoras, serão tributados exclusivamente por ocasião do resgate das quotas ou por ocasião de transferência das quotas na hipótese de vendas pelo quotista às seguintes alíquotas":

- I. 10% (dez por cento) nas hipóteses de resgate e/ ou transferência em até 5 (cinco) anos da emissão das quotas.*
- II. 5% (cinco por cento) nas hipóteses de resgate e/ ou transferência entre 5 (cinco) e 7 (sete) anos da emissão das quotas.*
- III. 0% (zero por cento) nas hipóteses de resgate e/ ou transferência após 7 (sete) anos da emissão das quotas.*

§ 1º- O art. 3º da Lei n.º 11.033, de 21 de dezembro de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

" Art. 3º....."

""

" III- os ganhos de capital auferidos pelas pessoas físicas ou jurídicas, em investimento efetuado a mais de 720 dias por clubes de investimento na alienação de participação societária direta, como capital inicial com características de alto risco, em micro e pequenas empresas inovadoras.

§ 2º- O Ministério da Ciência e Tecnologia certificará, para efeitos deste artigo, as empresas inovadoras passíveis de investimento nos termos do caput e aquelas que exerçam atividade inovadora de alto risco nos termos do § 1º deste artigo, na forma de norma própria ."

• Outras propostas:

1. Alocação de parcela dos R\$ 4,0 bilhões de contingenciamento em um fundo, juntamente com outros investidores, seja para reduzir custos dos financiamentos atuais para P&D seja para programas selecionados de desenvolvimento tecnológico;

2. Criação de programas estratégicos em algumas tecnologias ou para alguns setores criadores e geradores de progresso técnico envolvendo, sobretudo as empresas do setor industrial;

3. Estabelecimento de programas de difusão de tecnologias, através do estímulo aos arranjos produtivos locais e da constituição de Centros Setoriais de Inovação e de Gestão;

4. Fortalecimento da infra-estrutura tecnológica, através de: expansão da rede de tecnologias industriais básicas; elaboração de um plano estratégico para o conjunto dos institutos de pesquisa, racionalizando e planejando sua capacidade de utilização;

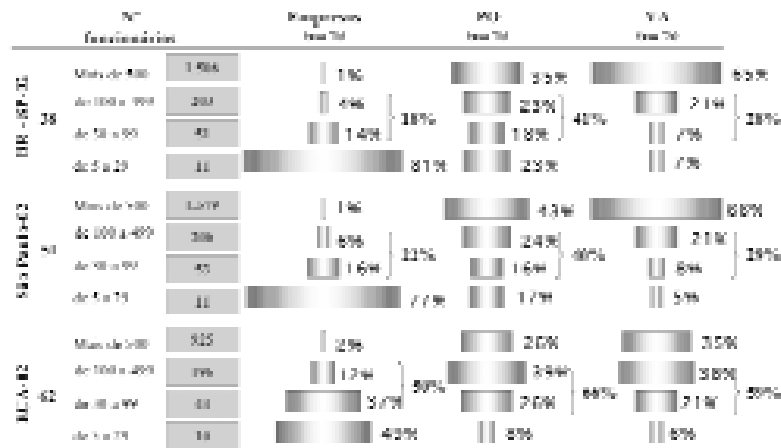
montagem de esquemas que estimulem a instalação de infra-estrutura empresarial para P&D; modernização do INPI e adequação de seu pessoal técnico; e

5. Negociação com as empresas multinacionais para que elas estabeleçam alguma base de pesquisa no Brasil.

II.6 - POLÍTICA DE APOIO AOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

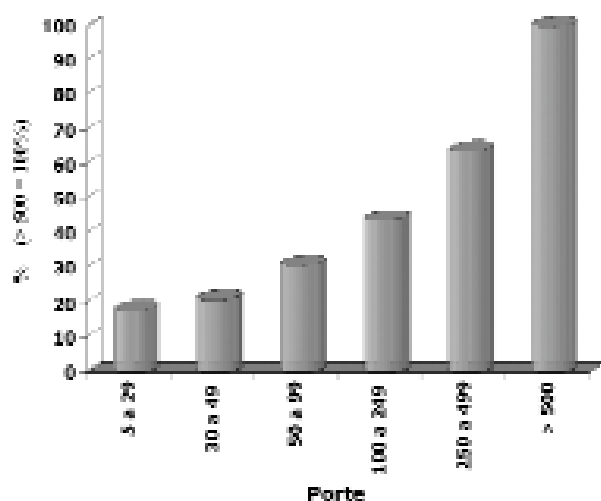
A estrutura industrial brasileira é bastante concentrada, como pode ser observado na figura a seguir. Embora as micro, pequenas e médias empresas (MPME's) representem 99% do número de empresas e respondam por cerca de 65% do emprego gerado no Brasil, o seu valor adicionado alcança apenas 35%. A título de comparação, a participação desse grupo de empresas nos EUA é semelhante ao Brasil (98%), mas o valor adicionado por elas é de 65%.

Figura 1. Estrutura Industrial dos EUA, São Paulo e Brasil (exceto São Paulo)



Esta concentração é ainda mais expressiva devido ao grande diferencial de produtividade existente entre as empresas, tal como demonstrado pelo gráfico abaixo. As empresas de menor tamanho (entre 5 e 29 pessoas ocupadas) não alcançam 20% da produtividade que é obtida pelas empresas de maior porte, isto é, com mais de 500 pessoas ocupadas.

Valor Adicionado por Pessoal Ocupado segundo o Porte das empresa



De fato, esse diferencial de produtividade é determinado pelos níveis de investimento em tecnologia e em formação bruta de capital fixo (máquinas, equipamentos etc) que nas MPME's são muito inferiores aos efetuados nas grandes empresas.

Não obstante esse problema estrutural, o potencial de geração de emprego nas menores vem indicando que algo é preciso ser feito para apoiar estas empresas, de forma a estimular a criação de empregos de que o Brasil tanto necessita.

Geração de Empregos por Porte de Empresas Industriais

Porte Empresa (nº empregados)	Crescimento ² PO 96-02	Incremento PO Anual	
		média 96-02	%
Micro (5-29)	4,6%	46.797	53,0%
Pequena (30-99)	3,6%	31.448	35,6%
Média (100-299)	0,1%	1.309	1,5%
Grande (500+)	0,4%	8.660	9,8%
TOTAIS	1,7%	88.214	100%

(2) Taxa de crescimento médio anual entre 1996 e 2002

Fonte: BCE (PIA 1996-2002) / Base de Dados Dazent/Resp

As políticas para as MPME's no Brasil quase nunca levaram em consideração o potencial de geração de empregos dessas empresas. Além disso, avaliavam que as pequenas empresas eram uma forma pouco eficiente de produção e, estrategicamente, inviável.

Com os novos modelos de desenvolvimento que surgiram nas décadas de 70 e 80 – que privilegiavam o território como locus para a implementação de políticas de desenvolvimento – renasce a importância das empresas de pequeno porte, sobretudo em função de sua capacidade geradora de empregos e da possibilidade de estimular um padrão de desenvolvimento menos concentrado e desequilibrado regionalmente.

Neste novo cenário, os arranjos produtivos locais (APL's) e as redes de MPME's surgem como uma alternativa de desenvolvimento. Estas formas de organização geram uma dinâmica local construída pela interação entre os diferentes agentes locais, na qual o todo é muito maior do que a soma das partes.

As políticas para APL's são consideradas políticas industriais mais modernas porque são políticas descentralizadas, com foco na inovação, e porque contam com o aval da Organização Mundial do Comércio, que condena as políticas industriais mais tradicionais.

Desde o início do século XXI diferentes instituições têm trabalhado com APL's no Brasil e o governo federal vem procurando fazer a integração das ações por meio do GTP. Criado no início de 2003 ele procura unir esforços e evitar a superposição de ações de recursos estruturando uma política única para os APL's.

Em novembro de 2003 o governo lançou as Diretrizes para a Política Industrial que contempla ações para empresas em APL's. Essas ações procuram facilitar a obtenção de financiamentos por grupo de empresas e incentivar a atuação conjunta para a geração do desenvolvimento tecnológico e da inovação. No entanto, essas ações ainda têm caráter muito genérico e não estão devidamente estruturadas de forma a se constituírem em medidas operacionalizáveis.

Como forma de incrementar a atuação em APL's de MPME's encontra-se a seguir um conjunto de sugestões para ações objetivas, que resultam da experiência que a FIESP está obtendo com o seu programa no Estado de São Paulo.

Mercado

De forma a facilitar o acesso aos mercados e incrementar a visão do posicionamento estratégico que os arranjos estimulam, o governo deve realizar pesquisas de mercado nos setores de maior concentração de APL's, que servirão como direcionadores das ações destes pólos.

Por meio da Agência de Promoção de Exportações do Brasil – APEX, o Executivo pode disponibilizar e divulgar para os Arranjos Produtivos Locais, as informações sobre prospecção, pesquisas de mercado internacional, cadastro de compradores e principais *traders*.

Inovação, tecnologia e gestão

Outra política necessária é a realização conjunta com o Serviço Nacional da Indústria- SENAI e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE de ações de apoio e estímulo à qualidade e ao aperfeiçoamento de processos produtivos das empresas inseridas em Arranjos Produtivos Locais, de forma a estruturá-las para a competitividade.

Há que se estruturar uma Rede Nacional de Arranjos Produtivos Locais, para troca de informações e oferta de serviços e produtos públicos (pesquisas de mercados, cadastro de consultores, plano de negócios, auto diagnósticos etc) e há que se qualificar agentes locais para melhor operar esta Rede.

Também é necessário criar mecanismos de apoio para projetos de grupos de empresas que contemplem atividades coletivas nas áreas de inovação e de tecnologia.

Por fim, deve-se apoiar a estruturação de Observatórios de Competitividade Setorial (Tecnologia, Mercado e Inovação) e Centros Locais de Inovação dos APL's.

Recursos financeiros

Uma das prioridades de programas de apoio às empresas de menor e médio porte é apoiar soluções para facilitar o acesso ao crédito de forma a incentivar ações cooperadas (condomínios, compra de máquinas, meio ambiente etc) tais como:

Cooperativas de Crédito

Garantia Solidária

Finalmente, sugere-se a customização das ações dos Bancos Públicos de Varejo (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) para atendimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas inseridas em Arranjos Produtivos Locais.

Recursos Humanos

De forma a criar sustentabilidade para as localidades deve-se promover capacitação, palestras e ações de divulgação para lideranças locais e representantes, objetivando a qualificação dos atores locais para obtenção de recursos públicos voltados para grupo de empresas e acesso aos serviços de apoio do governo.

As instituições de apoio e fomento à qualificação de pessoal (CNPq, Fapesp, Capes) devem ser incentivadas a ampliar suas atuações em Arranjos Produtivos Locais, estimulando maior integração entre a universidade e a empresa e promovendo massa crítica local nos arranjos.

Em termos de formação técnica, deve ser concebido um modelo de qualificação de mão-de-obra pelo Serviço Nacional da Indústria - SENAI com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, ajustado às especificidades de cada APL.