



LC/BRS/R.154
Fevereiro de 2005
Original: Português

CEPAL
COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE
Escritório no Brasil

**POLÍTICAS DE APOIO GOVERNAMENTAL À REALIZAÇÃO DE GRANDES
PROJETOS DE INVESTIMENTO EM SETORES GERADORES DE DIVISAS**

César Manoel de Medeiros (coordenador)

POLÍTICAS DE APOIO GOVERNAMENTAL À REALIZAÇÃO DE GRANDES PROJETOS DE INVESTIMENTO EM SETORES GERADORES DE DIVISAS

César Manoel de Medeiros (coordenador)[?]

1 – INTRODUÇÃO

Este documento apresenta os resultados de um estudo sobre políticas de apoio governamental à realização de grandes projetos de investimento em bens e serviços que são objeto de comércio exterior no Brasil, com ênfase no setor industrial.

O objetivo central do estudo foi verificar de que forma as políticas de governo podem fortalecer as intenções de investimento modo a provocar uma maior formação de capital nas empresas selecionadas. Buscamos identificar um leque de iniciativas do setor público que poderiam contribuir para acelerar a execução dos programas e projetos de investimento, e ampliar seu volume.

O foco da entrevistas foi a discussão dos entraves à ampliação de investimentos que têm grande potencial de produção de divisas – por substituição de importações e/ou exportações – cujo enfrentamento pode significar, no âmbito específico da tomada de decisão das empresas entrevistadas, um comportamento investidor mais agressivo, que concorra para uma expansão eficaz da oferta nacional e para a redução da vulnerabilidade externa. Trata-se de trabalho que busca subsidiar a política industrial brasileira numa de suas dimensões cruciais, ou seja, a da expansão e enobrecimento da produção e conseqüente capacidade de geração de divisas.

O objetivo foi, portanto, identificar políticas de coordenação de investimentos por parte do setor público. As entrevistas buscaram captar a existência de sinergias e complementaridades potenciais entre as decisões de grupos e empresas que poderiam ser objeto de fortalecimento por meio de políticas de governo, bem como, em alguns casos, a existência de conflitos potenciais entre as mesmas. O leque amplo de problemas de coordenação identificados pela pesquisa indica a necessidade de que o governo mobilize a estrutura de coordenação governamental de que dispõe no interesse de maximizar a eficiência e a eficácia do investimento produtivo nacional.

Ao leitor que, muito corretamente, preocupa-se com os efeitos potenciais de políticas industriais sobre as finanças públicas cabe informar, de partida, que, entre as iniciativas governamentais sugeridas pela pesquisa, o peso de eventuais subsídios e incentivos fiscais é muito pequeno, e na maioria dos setores examinados é inexistente.

[?] Trabalho de campo realizado por César Manoel de Medeiros, Fernando Sarti, Francisco Horácio Oliveira, João Furtado, Marcos José Barbieri Ferreira, Mariano Laplane e Ricardo Bielschowsky. A elaboração dos resultados apresentados no capítulo 2 teve participação de todos os membros da equipe; os capítulos 1, 3 e 4 são de autoria do coordenador do trabalho.

O trabalho centrou-se na realização de entrevistas em vinte entre os maiores grupos ou empresas atuantes no Brasil, nacionais e estrangeiras, a maioria delas em diferentes segmentos da indústria de transformação. Os estudos de caso foram realizados por especialistas setoriais, que realizaram as entrevistas com base em conhecimento acumulado prévio sobre setores, grupos e empresas¹. A análise das informações prestadas pelas empresas permitiu sistematizar programas e projetos de investimentos².

Foram entrevistados presidentes ou altos dirigentes dos grupos e empresas selecionados. Solicitamos expressamente aos mesmos evitar que o rumo das entrevistas se centrassem nas reivindicações genéricas que figuram no quotidiano das manifestações da grande maioria das empresas e de suas entidades de classe, especialmente em redução de juros e impostos, e em variação cambial. E centramos o conteúdo das conversas em modalidades de atuação do setor público que poderiam contribuir diretamente aos planos de investimento específicos de cada grupo ou empresa, e a sua estratégia de expansão e modernização.

As entrevistas foram efetuadas no segundo semestre de 2004. Trata-se de um momento propício à sondagem sobre as intenções de investimentos das empresas, por duas razões. Primeiro, porque de um modo geral, diante do quadro expansivo, o processo decisório das empresas já se encontrava afetado por perspectivas de esgotamento de capacidade produtiva num futuro não longínquo. A questão dos planos de expansão está na ordem do dia das discussões dos grupos empresariais, restando apenas saber se serão confirmadas as opções mais agressivas, sinalizadoras de maior capacidade de expansão da economia brasileira.

Como se sabe, no centro do debate atual sobre a sustentação do crescimento - que em 2004 ultrapassou os 5% - estão, no plano internacional, as dúvidas sobre a continuidade das condições favoráveis e, no plano interno, aquelas pertinentes à expansão dos investimentos.

A hipótese da qual os realizadores do estudo partiram é a de que, mesmo em condições internacionais favoráveis, o coeficiente de investimento da economia nacional nos setores geradores de divisas pode ser adequadamente ampliado por meio de políticas governamentais de coordenação que vão além daquelas que dizem respeito ao âmbito da macroeconomia (taxas de juros e “spreads bancários”, nível e volatilidade de taxas de cambio, carga tributária). A ampliação dos investimentos pode ser em muito beneficiada

¹ Foram analisados planos de negócios por empresa, e informações contidas em diferentes publicações. Alguns planos de negócios foram disponibilizados pelas próprias empresas pesquisadas. Informações extraídas de manifestações de associações empresariais e de empresas não pesquisadas foram empregadas no trabalho para auxiliar no desenho do contexto de intenções de investimentos na economia brasileira.

² As entrevistas deram lugar a relatórios que, por razões de sigilo, não serão divulgados. Para evitar quebra de confidencialidade evitamos também neste relatório mencionar os grupos e empresas entrevistadas. Em alguns momentos do relatório fez-se necessário abrir exceções e mencionar alguns deles. Mas todas as exceções envolvem casos de liderança setorial absoluta, e se revestem de meras sistematizações de informações notoriamente conhecidas, porque divulgadas por meio de relatórios das empresas ou de entrevistas à imprensa por parte de dirigentes.

por políticas setoriais de coordenação de investimento, e por inovações institucionais. Isto foi plenamente corroborado pelo estudo, que capta a visão empresarial de alguns dos mais importantes executivos que atuam no país, contextualizada na discussão sobre estratégias de negócios dos grupos que dirigem.

O argumento principal do presente relatório é o de que o Estado deve assumir papel ativo de coordenação de investimentos em uma série de segmentos críticos em termos de oferta produtiva e de geração de divisas, e que deve realizar uma série de inovações institucionais igualmente fortalecedoras de tais opções. O capítulo 2 descreve e analisa os principais resultados gerais relativos à questão de políticas de coordenação setorial dos investimentos.

É óbvio que várias questões de grande relevância para o investimento ultrapassam o âmbito exclusivo da coordenação setorial. Entre elas, há um conjunto associado à necessidade de introduzir no país inovações institucionais, como, por exemplo, as que conduzem à viabilização de novas engenharias financeiras, ao apoio à aquisição de bens de capital, e ao suporte à expansão das exportações. Muito embora o tema não tenha sido o objeto prioritário das entrevistas, em algumas delas essas questões surgiram e foram discutidas. O capítulo 3 traz um sumário dos principais resultados e proposições relativos a tais inovações. No mesmo, agregam-se idéias sobre o tema das inovações institucionais que surgiram de trabalhos anteriores e de discussões realizadas entre os autores do trabalho.

Ao final, à guisa de conclusão, sintetizam-se os principais resultados alcançados, e realizam-se especulações sobre possibilidades e perspectivas.

2 – SUBSÍDIOS PARA COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL DE INVESTIMENTOS POR SETORES

Os objetivos estratégicos traduzidos em projetos de expansão e /ou modernização de empresas de vários setores foram a base a partir da qual foi possível extrair subsídios para orientar políticas de coordenação governamental visando eliminar entraves e estimular a expansão/aceleração de projetos de investimentos. Os grupos empresariais selecionados envolvem os seguintes setores: Mineração; Reflorestamento (Papel/Celulose e outros); Siderurgia; Petróleo e Gás; Petroquímica; Indústria Naval; Indústria Aeroespacial; Serviços de Engenharia; Logística; Complexo automotivo (montadoras e autopeças); Máquinas e Equipamentos; Eletro-Mecânico; Telecomunicações; Agronegócios; Fertilizantes e Têxteis e confecções³.

2.1 – MINERAÇÃO – FERROSOS E NÃO-FERROSOS

³ Os organogramas de cada grupo empresarial foram extraídos das Revistas Valor Econômico – 1000 maiores empresas de 2003 e de 2004. Foi preparado e entregue à CEPAL, para cada grupo ou empresa, um informe contendo a caracterização, as intenções e os cronogramas de investimentos; bem como, a identificação de sinergias, complementariedades, agregações de valor e as estratégias para avançar no mercado internacional (detalhados num outro documento intitulado “anexos – características principais das empresas pesquisadas”).

Foram entrevistados os dois principais grupos brasileiros do setor de mineração, um dos quais a CVRD. Os dois grupos têm áreas de atuação, objetivos e estratégias empresariais bastante distintas, o que ajudou a oferecer uma interessante visão de conjunto para a problemática tratada neste estudo, de fomento governamental aos investimentos setoriais.

Tornou-se clara a conveniência de coordenação governamental para otimizar o aproveitamento de oportunidades de crescimento, de diversificação e de enobrecimento da produção e da pauta de exportações dos setores de exploração, tanto de minérios ferrosos, quanto de minérios não-ferrosos. A CVRD, em particular, mostra um vasto campo de atuação para iniciativas de fomento por parte do governo ⁴. As cinco atividades de coordenação de maior potencial são:

- ?? Coordenação governamental de ampliação do **acesso** à riqueza mineral no Brasil para fins econômicos. A exploração mineral potencial vem esbarrando em legislação inadequada, em burocracia, nos procedimentos para licenças ambientais; e, ainda mais grave, na ausência de adequado mapeamento geológico do continente brasileiro.
- ?? Formação por iniciativa de agentes governamentais de uma *trading*, capaz de elevar o poder de barganha em programas estruturados de exportação. A participação concreta das empresas de mineração em uma *trading* constituída pelo BNDES, Banco do Brasil, Petrobrás e empresas prestadoras de serviços de engenharia, pode ajudar a viabilizar pacotes integrados de exportações envolvendo bens de capital, aços, etc. Desnecessário assinalar, o volume de comércio exterior brasileiro mais do que justifica isto, em termos de escala.
- ?? Formação, por iniciativa de agentes do governo, de empresas de *venture-capital* associadas a empresas de mineração. O objetivo seria apoiar empreendimentos emergentes para exploração de minérios nobres e terras raras abundantes no Brasil e que se transformam em matérias-primas para componentes da microeletrônica, da indústria aeroespacial, de novos materiais, entre outros setores importantes para o avanço tecnológico do Brasil.
- ?? **Mapeamento e articulação de investimentos público-privados em energia e logística:** como se sabe, as empresas mineradoras são candidatas naturais a formar joint-ventures para a realização de investimentos em infraestrutura de energia e transporte (ferrovias, portos, terminais intermodais rodo-ferroviários). Trata-se, afinal, de um setor em que o custo de energia e transporte é vital para a competitividade. No interesse de verificar as oportunidades de realização de PPPs de maneira a articular as várias fontes de demanda e a equação financeira adequada, e com base no conhecimento acumulado nos trabalhos dos eixos de integração, cabe ao governo voltar a

⁴ O planejamento estratégico anunciado pelo grupo VALE contempla US\$ 8,5 bi de investimentos entre 2004/2008, sem considerar possíveis aproveitamentos de oportunidades de aquisições de empresas no país e no exterior.

mapear as necessidades dessas empresas, atualizando e complementando o que se fez nos trabalhos sobre eixos de integração. Devem ser sistematizadas as sinergias e complementaridades das intenções de investimento entre mineradoras, e entre essas e as grandes empresas atuantes em outros segmentos como o de agronegócios.

?? **Fomento à indústria de construção naval.** Como se observa mais adiante neste documento, a Petrobrás está com um programa de compra de embarcações e plataformas marítimas no Brasil que poderá gerar escala necessária para a implantação de estaleiros de grande porte no país. Se o setor mineral – em particular, a CVRD – tiver um programa semelhante, poderá coordenar-se com a Petrobrás para ampliar a escala da demanda nacional de maneira a fortalecer a atração ao Brasil de grandes grupos mundiais do setor de construção naval. Trata-se de um típico caso de coordenação governamental. Algo semelhante pode-se dizer das aquisições de vagões e locomotivas pela CVRD.

Em poucas palavras: são significativas as possibilidades de aproveitamento de oportunidades criadas pelos investimentos das empresas de mineração através de efetiva coordenação governamental.

2.2 – REFLORESTAMENTO-CELULOSE/PAPEL, SIDERURGIA E OUTROS SETORES

Os comentários que se seguem estão baseados em entrevistas realizadas com executivos de empresas e especialistas dos setores de celulose e de siderurgia.

Como se sabe, o Brasil é extraordinariamente competitivo em madeira, e as perspectivas quanto ao futuro permanecem muito boas⁵. Além do solo e do clima propícios, especialmente em regiões menos desenvolvidas e menos aptas para a agricultura empresarial, as empresas brasileiras de celulose e siderurgia desenvolveram avançadas tecnologias em silvicultura, o que possibilita, atualmente, o manejo, a seleção e o plantio de árvores clonadas que apresentam maior produtividade em cada área objeto de distintas explorações florestais, ou seja, segundo a finalidade produtiva ou setores usuários (celulose, siderurgia, etc.). É importante registrar, também, que o Brasil é um dos poucos países que permite, em um curto período de 5 a 6 anos, o plantio e o corte da árvore para fins produtivos.

⁵ O setor de florestas é da maior importância estratégica para consolidar vantagens competitivas do Brasil. Os produtos e subprodutos extraídos das florestas tecnicamente plantadas possibilitam expandir não apenas a produção e as exportações de celulose e de papel, mas também aumentar a capacidade de produção siderúrgica de aços planos especiais (inoxidáveis e siliciosos) e de aços não-planos comuns (aços longos) que não exigem grandes escalas de produção. Ademais, as florestas brasileiras constituem matérias-primas fundamentais para os setores de perfumaria e cosméticos; da indústria moveleira; da carboquímica; e como redutor energético para gusa, siderurgia, cerâmica, cimento, ferroligas, fármacos e; não menos importante, para o desenvolvimento de ramos da biotecnologia.

Não menos importante, estão presentes no setor grupos e empresas de porte considerável, capazes, em princípio, de expandir consideravelmente a produção e as exportações. No ramo de celulose, podem-se mencionar, por exemplo, Votorantim (VCP e Aracruz), Suzano (Bahiasul), Klabin, International Paper (Champion), Cenibra; e, na siderurgia (aços especiais e de não-planos, usuária de carvão vegetal), encontram-se o grupo Gerdau, a Cia. Belgo-Mineira e a Arcelor (Acesita). Outras empresas de ramos industriais intensivos em manejo florestal estão se tornando importantes exportadoras, entre as quais a Natura e a Boticário.

É importante ressaltar, também, que o processo de plantio, de corte e de uso de florestas, além de altamente intensivo em mão-de-obra, também pode ser desenvolvido em regiões mais pobres sem prejudicar a diversificação e a expansão do setor agropecuário. Pelo contrário, as florestas, corretamente plantadas e mantidas, contribuem para aumentar a produtividade da pecuária leiteira e da produção de grãos.

Diante das vantagens comparativas brasileiras, pode ser considerada excessivamente modestas a expansão recente da produção de celulose e a ampliação do uso de floresta plantada em outros segmentos da indústria, como a siderurgia⁶. Tudo indica, porém, que a expansão florestal não tenha sido o principal fator limitante, e sim as condições econômicas, financeiras e patrimoniais desses setores. Ainda assim, a expansão florestal futura merece cuidadoso planejamento e articulação de agências estatais. Esse planejamento deveria ter objetivos de médio e de longo prazos, de acordo com as tendências e potencialidades que se afiguram no cenário da atividade florestal brasileira.

Há boas indicações de que, a médio prazo, a expansão deverá continuar ocorrendo principalmente nas atuais regiões de atividade florestal, e nas áreas vizinhas, situadas nas regiões Sudeste e Sul. A tendência é que a expansão se dê: a) por meio de aumento de produtividade nas grandes empresas florestais, de propriedade das grandes usinas de transformação industrial; b) por meio de aumento de produtividade em pequenas propriedades familiares dedicadas ao fornecimento de madeira a essas empresas (atualmente estimadas em 50 mil famílias) e c) por meio de conversão à atividade florestal de pequenas propriedades familiares situadas em municípios relativamente próximos às grandes usinas. Um dos principais determinantes à maior participação de pequenas propriedades na expansão florestal nos próximos anos – o salto pode vir a ser de atuais 50 mil famílias a cerca de 300 mil – reside na crescente dificuldade das grandes empresas em adquirir largas porções de terras, devido ao preço da terra, e em dedicá-las à monocultura, devido ao controle ambientalista. Já num prazo mais longo, a atividade florestal deverá expandir-se incorporando novas regiões, como, por exemplo, por conversão de atividades na zona da mata nordestina, e por incorporação à atividade de áreas desmatadas no centro-sul do Pará, ou de áreas próximas a Carajás. Nessa fase, pode-se prever que a expansão da atividade florestal voltará a ser praticada essencialmente pelas grandes empresas industriais.

⁶ As empresas siderúrgicas cometeram o equívoco de substituir carvão vegetal por coque, o qual, entre 1994 a 2000, pode ser importado a preços inferiores ao do carvão vegetal devido à valorização do real.

A coordenação de governo deve começar a ser feita desde já, amparando a atividade florestal em ambas as fases. Na primeira delas, a coordenação governamental teria como objetivo principal o extensionismo agrícola, com o duplo objetivo de aumentar a produtividade do pequeno produtor e de fortalecer sua posição na relação com as grandes empresas compradoras de madeira, notadamente as usinas de celulose e siderurgia. Cabe apoiar a iniciativa do Ministério do Meio Ambiente no sentido de implantar um Serviço Florestal Brasileiro, que teria o objetivo de oferecer aos pequenos proprietários suporte múltiplo, como são os assistências técnica e gerencial em termos de acesso a crédito, plantio, estocagem e comercialização.

Tanto no caso de pequenas como no de grandes propriedades, é estratégica a criação de linhas de crédito com 6 a 7 anos de carência e prazo de 20 anos de amortizações de acordo com as características de plantio, de corte e de reposição de árvores clonadas específicas para cada região.. É importante também estimular a diversificação do uso da madeira, na direção de usos nobres, que implicam em espaçamentos temporais de cortes de árvores mais longos do que os que são atualmente praticados pelas atividades comandadas pelas grandes empresas, como as de celulose. Além disso, é importante estudar a conveniência de estabelecer tratamento fiscal visando o desenvolvimento de subprodutos básicos para indústria farmacêutica, para biotecnologia, para perfumaria e cosméticos, para produção de álcool da madeira e, principalmente, para a siderurgia e para celulose/papel⁷

Já no caso das novas regiões, caberá ao governo articular a atividade a grandes empresas, por meio de planejamento de infra-estrutura, indicação de intenção de fornecimento de crédito a longo-prazo, e de planejamento no que se refere a legislação ambiental.

A coordenação terá, também, a tarefa de envolver as instituições de meio-ambiente e o Ministério da Fazenda para viabilizar tratamento integrado entre as empresas de reflorestamento e os setores usuários de florestas. Finalmente, cabe registrar que são concretas, e significativas, as possibilidades do Brasil adquirir créditos – carbono através do uso adequado de florestas.

2.3 – SIDERURGIA

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2601

