

CAPÍTULO X

POLÍTICAS DE EMPREGO NA CADEIA TÊXTIL

Uma parte importante da avaliação no regime de competitividade diz respeito as relações capital-trabalho na indústria têxtil. Outrora, os sindicatos adotavam uma postura bastante tradicional nesse tipo de relacionamento. Entretanto, recentemente a partir da crise que se abateu sobre o setor, com a queda do nível geral de demanda, causada pela recessão em alguns anos recentes e pela importação maciça de produtos estrangeiros, tudo isso agravado pela nova tecnologia mecânica das indústrias modernas, que é poupadora de trabalho, essas relações mudaram muito. O emprego diminuiu drasticamente e tornou-se necessária uma negociação ampla. O exemplo desta nova postura nas relações trabalho-capital foi a Convenção Coletiva de Trabalho, celebrada em novembro de 1992, no Estado de São Paulo.

A negociação foi levada a efeito, observando-se os elevados níveis salariais da categoria, que consagrou a necessidade de uma relativa segurança (de empregos) no trabalho: foi possível chegar-se a um acordo nessa Convenção, criando benefícios indiretos para classe, com fortalecimento dos convênios de assistência médica, higiene do trabalho, creches, distribuição de cesta básica e uma relativa estabilidade no emprego, que permitiu um ajuste no nível de salário do setor.

As conquistas recentes têm sido obtidas mediante negociação, pois a ameaça de recessão no setor leva o quadro de empregados e os sindicatos a repensarem suas posturas e adotarem um regime de cooperação para atingirem objetivos comuns. Principalmente da manutenção dos postos de trabalho.

O mais importante tem sido o fato de que as empresas têxteis têm importado de forma crescente equipamentos capital-intensivos, cuja tecnologia limita postos de trabalho na indústria. Os sindicalistas acreditam que a modernização deve vir acompanhada de negociações, pois fica patente a perda de postos de trabalho no processo de modernização. É difícil o retreinamento da mão-de-obra, porquanto a nova tecnologia moderna requer um grau de tecnificação profissional muito mais elevado do que existe hoje nos quadros da indústria.

Tem havido retreinamento de trabalhadores, mas ainda há conflito de interesses entre capital e trabalho. Muito embora esse tipo de relação capital-trabalho não represente o grau de confrontação que existia no passado. Ainda permanece uma certa dificuldade de negociação, em virtude do fato de que as indústrias não fazem treinamento da mão-de-obra. As indústrias têm recorrido aos centros de treinamento do governo e de suas associações, devido ao fato de que sempre é possível que o empregado treinado vá trabalhar em outras empresas e a empresa venha a perder o capital (custo) humano investido no trabalhador. Por outro lado, há a necessidade de retreinamento da mão-de-obra: fator importante para aliviar a pressão do relacionamento entre capital e trabalho na indústria.

Como se sabe, as relações capital-trabalho desempenham um papel muito importante na competitividade das cadeias ou de qualquer setor industrial. No caso brasileiro há, como se verá

mais tarde num modelo empírico, um ônus excessivamente pesado devido aos encargos trabalhistas incidentes sobre a indústria, assim como no setor rural. A proposta do governo de implementação do contrato de trabalho por tempo determinado não logrou o êxito necessário. Segundo informações colhidas no interior, a razão pela qual esse contrato não foi implementado repousa na relutância dos sindicatos em adotá-lo. Como a implementação do contrato requer aquiescência e concordância por parte do sindicato, muito pouco foi feito nessa linha de reduzir os encargos sociais incidentes sobre os custos da empresa. O contrato proposto pelo governo teria reduzido em torno de 42% os encargos trabalhistas no setor de processamento industrial. É importante assinalar que existem duas experiências bem sucedidas de políticas de empregos na cadeia têxtil brasileira, uma no Estado de Santa Catarina e outra no Estado de São Paulo.

No passado, as relações entre trabalho e capital eram mais conflituosas do que no momento atual. Nos últimos 5 anos, a indústria têxtil nacional teve de enfrentar um período de crise. O número de empresas que foram fechadas e o desemprego decorrente do encerramento de operação das indústrias assumiu tais proporções que as relações capital-trabalho passaram por um processo de reformulação bastante profundo. A indústria e os trabalhadores viram o fechamento de empresas e o crescimento das importações, tudo isso acompanhado de uma queda muito rápida no nível das exportações de produtos têxteis. Como a indústria teve de entrar em uma nova fase, tornou-se necessário reestruturar as relações entre o trabalho e o capital nas indústrias.

Segundo a RAIS, entre 1995 e 1997, 68.405 postos de trabalho foram “perdidos”, sendo de aproximadamente 24.055 nas grandes empresas, com mais de 1.000 funcionários (inclusive).

A região que teve maior perda foi o Sudeste, que apresenta a maior concentração de trabalhadores e empresas pertencentes ao setor têxtil, sendo responsável por 58,3% do total de empregos gerados e 60,13% de estabelecimentos, em 1997.

Deve-se salientar que, entre 1995 e 1997, o Centro-Oeste e o Nordeste apresentaram aumento no número de pessoas empregadas de 26,77% e 1,76%, respectivamente.

No que concerne ao número de estabelecimento por região, praticamente todas as regiões apresentaram aumento entre 1995 e 1997, com exceção do Sudeste. Salienta-se que o Centro-Oeste e o Nordeste, que apresentaram taxas consideráveis de crescimento possuem incentivos estaduais que justificam esse crescimento, fato que estimula a migração de empresas para essas regiões.

Em Santa Catarina, em particular nos municípios de Blumenau, Gaspar e Indaial, os custos da mão-de-obra oneravam as indústrias têxteis, a ponto de se atingir o limite da possibilidade de continuar operando no local. Enquanto uma costureira custava R\$ 875,00 mensais no Vale do Itajaí, inclusive os encargos trabalhistas e outros benefícios, em outras regiões do Brasil o custo era menos da metade, atingindo R\$ 310,00 mensais. Essa enorme diferença do nível de custo do fator trabalho era um fator de grande desestímulo para os investimentos na cadeia têxtil.

Para contornar esse problema foi celebrado um acordo, considerado um acordo trabalhista histórico, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1998, segundo o qual até julho, quando se

iniciava a negociação da data-base que é em setembro, foi aceito pelos trabalhadores a extinção do piso salarial, que era a remuneração mínima paga na admissão do empregado. Foi implantado, também, um sistema de banco de horas. Com isso foi possível reduzir muito os custos dos salários na região para os próximos anos, não só para 1998.

No início, houve dificuldades de implantação do banco de horas, porquanto as empresas estavam interpretando como uma flexibilização da jornada quando, na verdade, deveria funcionar como inibidor de demissões num período de baixa sazonalidade de requerimento do fator trabalho. Mas, assim que o sistema foi implantado com sucesso nos três municípios, outros municípios procuraram informações e detalhes de como operava esse esquema.

Em Joinville, foi livremente negociado um novo acordo dentro de uma convenção coletiva de trabalho que resultou na redução de 30% do piso salarial que caiu de R\$ 270,60 para R\$ 215,00. Para o trabalhador já empregado nada muda, mas para os novos empregos é possível que a indústria consiga reduzir a média salarial gradualmente. Joinville acompanhou a inspiração do acordo de Blumenau, entretanto recusou-se a adotar o sistema de banco de horas.

Gradualmente, essa experiência foi crescendo no Estado. O mais importante é que a indústria ganhou competitividade na flexibilização entre as relações do trabalho com o capital. Além da redução do piso salarial, a flexibilização veio também por meio do banco de horas. As empresas passaram a usar o acordo de Blumenau, Gaspar e Indaial, como exemplo para entendimento entre os trabalhadores no intuito de aumentar a competitividade da indústria.

CAPÍTULO XI

AÇÕES E PRINCIPAIS INICIATIVAS DE APOIO À CADEIA NO BRASIL

11.1 – Programas de fomento e desenvolvimento do setor têxtil

Os programas de estímulo para a reestruturação do setor têxtil nacional ocorreram no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Industrial e do Programa Setorial da Indústria Têxtil, nos anos 70. Esses programas tiveram impacto no setor, entretanto, não se repetiram pelo menos em escala tão abrangente no passado recente.

O Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, dentro do programa setorial da cadeia têxtil brasileira, foi a iniciativa mais recente nesta linha. Durante esse projeto, foram desenvolvidos cerca de sessenta subprojetos envolvendo várias empresas, no sentido da melhoria de qualidade e da produtividade; difusão de métodos de gestão empresarial; capacitação de recursos humanos; oferta de serviços de competência tecnológica; articulação entre empresas; comercialização cooperativa; com o objetivo de melhoria de ganhos de escala nesse setor.

Não existem, atualmente, programas similares em curso para a indústria têxtil que tenham mantido o esforço inicial e os resultados bem-sucedidos desse programa. O Brasil está defasado em relação aos concorrentes internacionais, no que diz respeito a esses tipos de programas.

Na indústria nacional, recentemente, o principal regime de incentivo e regulação consiste na concessão de incentivos fiscais para instalação de indústrias, por meio de isenções do ICMS e criação de condições para investimentos em estados específicos, gerando a infra-estrutura de base e treinamento de mão-de-obra. Esse tem sido um modelo bem-sucedido, acarretando a transferência de indústrias do Sudeste para o Nordeste, aproveitando a vocação regional e a convivência de segmentos industriais modernos.

A isenção de impostos sobre bens de capital, algumas linhas de investimento do BNDES (que cada vez mais tem reduzido sua participação no setor), a isenção de ICMS, o fornecimento de infra-estrutura têm-se constituído em estímulos para a modernização e investimento no parque produtivo têxtil nacional. A adoção dos incentivos fiscais foi também baseada na depreciação acelerada dos bens de capital, como ocorre no exterior.

O Brasil está defasado em relação às condições de financiamento do setor têxtil; as condições oferecidas pelo FINAME eram, até bem pouco tempo, de financiamento de até 60% dos investimentos, com juros reais de 18%, carência máxima de 18 meses e pagamento no máximo em 5 anos.

Os financiamentos das empresas concorrentes internacionais são incomparavelmente muito melhores. Internacionalmente, o financiamento atinge até 90% do valor das máquinas e equipamentos; as taxas de juros são de clientes preferenciais ou *prime rates*; e com carência de até três anos para o início dos pagamentos.

Os incentivos conferidos ao setor industrial também contemplam a adoção do regime de *draw back* e a Lei Federal nº 8.402 que criou o chamado *draw back* verde-amarelo. Segundo

esse sistema de *draw back* é permitida a importação de matéria-prima, desde que resultem a produção e o processamento em exportação de valores equivalentes de produto processado. O *draw back* verde-amarelo permitiria a isenção de quaisquer impostos e taxas de matérias-primas e insumos utilizados na produção de produtos têxteis para a exportação. Entretanto, o regime de *draw back* de qualquer natureza não foi estendido ao setor de algodão fibra.

Em 1988, foi elaborado em âmbito nacional, um Programa Setorial Integrado – PSI para a Indústria Têxtil e de Confecções, no sentido primordial de elevar a eficiência da produção nacional, como forma de ampliar o mercado interno e assegurar a competitividade no mercado externo.

As metas básicas do PSI previam atingir um consumo *per capita* de têxteis da ordem de 7,4 kg por habitante em 1995, tendo como base o consumo industrial de fibras no decorrer do período e, um crescimento de 175% até 1995, nas exportações de manufaturados têxteis, comparativamente a 1987. Estimou-se que, para a consecução dessas metas, seriam necessários investimentos de cerca de US\$ 15 bilhões até 1995, obtidos junto ao BNDES, Banco do Brasil e recursos próprios da classe empresarial.

O principal obstáculo que vinha travando o desenvolvimento do setor, relativo às alíquotas de importação de máquinas e peças – que chegavam a onerar em até 100% os produtos –, foi razoavelmente equacionado.

Em agosto de 1988, a então Comissão de Política Aduaneira (CPA) anunciou novas alíquotas de importação de 70 itens da indústria têxtil, entre máquinas e peças sem similar nacional. A alíquota de importação desses produtos, que era em média de 50%, foi reduzida para 10%.

Entretanto, tal redução não satisfaz aos anseios do setor, pois a alíquota de importação de teares continuou no patamar de 55%, o que vinha dificultando a introdução de moderna tecnologia do parque industrial, visto que os teares existentes, muito lentos, não conseguiam acompanhar o ritmo de produção dos novos equipamentos que viessem a ser importados.

Em novembro de 1988, o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) homologou a nova política para o Setor Têxtil Brasileiro, definindo assuntos pendentes com relação à importação de máquinas e peças para a indústria e a nova política quanto ao preço do algodão.

A nova alíquota para importação de produtos sem similar nacional passou a 5% e de produtos com similar, a 20%, durante a vigência do PSI, ou seja até 1995, incluindo os teares. As alíquotas para confecções, fios e tecidos foram reduzidas gradualmente até 1995, e o preço mínimo do algodão passou a acompanhar a competitividade internacional, reduzindo subsídios.

11.2 – Iniciativas dos Governos Estaduais: incentivos fiscais

A questão de conceder incentivos fiscais é controversa em termos da análise econômica. No passado, a combinação de incentivos fiscais com crédito subsidiado, levou o Brasil a perder competitividade em vários ramos, além de ter gerado capacidade ociosa.

Mais recentemente, a perda de competitividade foi resultado de reformas incompletas: abriu a economia, fez a desgravação tarifária, mas nada foi feito na linha da reforma do sistema financeiro

e, principalmente, na reforma do sistema tributário. O fato é que a carga tributária acabou onerando gravemente a indústria nacional no regime da abertura.

Os juros elevados, o câmbio defasado e os impostos somaram uma contra-força desalinhando a competitividade da indústria têxtil em relação à concorrência internacional. A saída encontrada por alguns estados para a sobrecarga tributária foi desonerar os setores como saída para fazer crescer o nível de emprego. E com essas medidas, propiciou-se o aparecimento de uma nova geração de empresas que melhorariam o nível de competitividade da indústria têxtil nacional. Instaladas em áreas e estados que conferiram incentivos fiscais, a nova geração de empregos logrou alcançar patamares elevados de competitividade nacional e internacional.

É preciso, desde o início, ficar claro que com a abertura comercial, a desoneração fiscal somada às estratégias das empresas de *equity financing*, teria sido a saída normal para evitar o choque dos juros e produzir um efeito positivo de impulsionar a competitividade do setor. Os incentivos fiscais surgem como uma alternativa de *second best* para recuperar a competitividade dos setores da economia. Muito embora não deixe de preocupar o fato de que o porte dos investimentos nas áreas de incentivos fiscais não afasta o espectro da criação eventual de capacidade ociosa.

Feitas essas considerações de caráter inicial, dentro de princípios econômicos básicos acerca de incentivos e subsídios, passemos a apresentar e mais tarde discutir os incentivos fiscais da cadeia têxtil. O objetivo desta seção é, portanto, discuti-los, mas a avaliação mais exata dos seus efeitos foge ao escopo do presente trabalho.

O regime fiscal adotado pelo Estado do Ceará como que “catapultou” o Estado em termos de competitividade têxtil no Brasil. O parque têxtil cearense implantado no regime de incentivos fiscais é inquestionavelmente um dos mais modernos do Brasil. É o segundo parque têxtil em capacidade de produção, com faturamento global que atinge 2 bilhões de dólares anuais. O setor é responsável por 40% do consumo industrial de energia elétrica do Estado e hoje tem um peso significativo na composição do PIB na indústria de transformação.

Quem não aproveitou esse regime perdeu o bonde do progresso tecnológico e com isso perdeu capacidade de competir. Os incentivos fiscais foram aproveitados por empresas de vários portes, ao contrário de uma idéia generalizada de que apenas as grandes empresas se beneficiaram. Trouxeram vantagens para empresas de médio e pequeno porte na área de tecelagem e de confecção. Por exemplo, a têxtil Bezerra de Menezes investiu 22 milhões de dólares na modernização de unidades próprias de produção e 12 milhões de dólares na instalação de uma malharia, permitindo a empresa promover uma verticalização arrendando até mesmo a Arteza, uma fiação que, com o arrendamento, aumentou a produção de 1,8 mil toneladas para 2,4 mil toneladas/mês, compondo um conjunto de estratégias empresariais para o grupo como um todo.

Para outras empresas (como no caso, por exemplo, da Cedro Cachoeira) a concessão de incentivos fiscais da SUDENE, aliada aos programas estaduais e municipais, permitiu uma reorganização do grupo. Nesse caso, como de resto em vários outros, o efeito do incentivo fiscal foi economizar dispêndios com impostos de renda e ICMS que resultaram na capitalização da empresa para um programa de produtividade e qualidade. Com essa economia foi possível desenhar um programa de investimentos, no caso da Cedro

Cachoeira, de 70 milhões de reais em uma fábrica em Santo Antônio, localizada em Pirapora, noroeste de Minas Gerais, dentro do regime de isenção total de impostos de renda por 10 anos, prorrogáveis por mais 5, com 50% de desconto e atrair ainda financiamentos da ordem de 23 milhões de reais dentro do FINOR com juros concessionais.

Todas essas vantagens foram somadas a incentivos oferecidos pelo Estado e pelo Município, com a reversão de parte da cota do ICMS gerado pelo projeto para o próprio projeto dentro de um prazo de 10 anos. Com esse investimento nos próximos anos, cerca de 50% do faturamento do Grupo Cedro Cachoeira virá de Pirapora da região da SUDENE.

Os recursos do FINOR, no regime de incentivos, são liberados parcialmente, de acordo com investimentos feitos nos parques fabris dentro de um regime de contrapartida, de acordo com essa modalidade de incentivo, no montante total de cerca de 70% são posteriormente transformados em debêntures conversíveis em ações.

O objetivo é capitalizar as empresas investidoras em que a redução de custos não provém necessariamente desse regime de incentivos, senão por meio da possibilidade de capitalização da empresa como fator de aumento de competitividade, produtividade e qualidade do produto.

O regime de incentivos fiscais facilitou a decisão de fechamento de unidades fabris ultrapassadas tecnologicamente e instalação de novas unidades com tecnologia de ponta em outros estados. No caso da Cedro Cachoeira, mediante programas de incentivos do governo mineiro, foi possível fechar um pacote envolvendo incentivos de estados e municípios, atraindo aportes de recursos do BNDES, por meio do FINAME, além dos financiamentos do FINOR. A idéia de co-participação de fundos de FINOR e BNDES combinada com incentivos fiscais é uma idéia a ser seriamente considerada em virtude das vantagens de atualização tecnológica e aumento da competitividade.

Não só o Estado do Ceará, mas o Estado da Paraíba iniciou também seu programa de incentivos fiscais que permitiu, para a construção de novas unidades de parques fabris, um empréstimo de 60% do ICMS a ser recolhido pela nova indústria, como foi o caso da Coteminas, que construiu novas fábricas na área de incentivos fiscais, inclusive uma fábrica de meias no distrito industrial de João Pessoa, na Paraíba, com capacidade de produção de 140 milhões de pares de meias por ano.

O caso da Coteminas merece consideração à parte, uma vez que o grupo realizou investimentos de 500 milhões de dólares nos últimos 5 anos, na construção de novas unidades fabris e na compra de novos teares e máquinas para fiação e acabamento, reduzindo a idade média de seus equipamentos para 3 anos (atingindo elevados índices de competitividade na indústria têxtil mesmo em nível mundial). Uma indústria que tinha teares de vida média em torno de 25 anos, um choque de tecnologia dessa magnitude foi importante.

O Brasil se defrontava com o problema de que apenas 32% das máquinas de fiação em operação no País tinham menos de 10 anos. O Brasil tinha que enfrentar a concorrência do tecido de Taiwan, onde 52% dos equipamentos de fiação têm menos de 10 anos. Na Itália, os equipamentos de menos de 10 anos são 70% do setor de fiação e em Hong Kong 76%.

Destarte, o Brasil tinha que “manobrar” para reduzir a idade média dos seus equipamentos. Essa foi uma alternativa para enfrentar a concorrência dos produtos asiáticos e a Coteminas instalou todas as suas fábricas nas regiões beneficiadas pelos incentivos fiscais da SUDENE.

No caso da Coteminas, antes transformados em ações e hoje em debêntures, que permitiram um financiamento independente de bancos.

A SUDENE concedeu vantagens com a isenção do imposto de renda por 10 anos. Com isso, foi possível enfrentar a feroz concorrência instalada a partir da importação de tecidos de países tecnologicamente mais avançados, em que a concorrência foi agravada pela sobrevalorização cambial.

Por intermédio do mecanismo de preços, uma vez que o produto importado reduziu os preços no mercado interno, parte dessas vantagens de incentivos fiscais foi transferida para os consumidores mediante redução de preços.

O sistema adotado pela SUDENE exigia contrapartida dos investidores dentro do sistema 1 por 3, isto é, a SUDENE emprestava por meio do Banco do Nordeste 3 vezes o montante aplicado pelo investidor.

Independentemente dos montantes, a idéia de contrapartida é parte integrante do pacote de incentivos fiscais. Em Minas Gerais, além de programas de desenvolvimento industrial, o governo decidiu criar incentivos para financiamento de investimentos em áreas estratégicas como na Zona da Mata mineira.

O regime de incentivos de Minas Gerais incluiu um amplo programa de desenvolvimento industrial, além de vantagens materiais diretas, por meio do fornecimento de infra-estrutura, doação de terrenos e financiamento de 70% do ICMS em 10 anos, que permitiu a indústria Gofra S/A realizar um investimento de 20 milhões de dólares em uma unidade fabril em Leopoldina, em Minas Gerais.

Os incentivos fiscais, quando combinados com baixos custos de mão-de-obra, podem fomentar investimentos em grande escala. Estados, como o Ceará, adotaram parcelas variáveis de pagamento do ICMS e financiamento da parcela restante, de acordo com o critério de instalação de fábricas em regiões de alta densidade de mão-de-obra. A combinação de mão-de-obra barata com incentivos permitiu uma redução de custos.

De acordo com o regime adotado no Ceará, a parcela à vista varia de percentuais baixos até 30%, sendo que os restantes 70% financiados variam em relação à localização e à utilização de mão-de-obra.

Na região metropolitana de Fortaleza, a empresa Marisol por exemplo, estima que, com mão-de-obra mais barata e incentivos fiscais, seus custos no setor de malharia caíram 30% – o que aumentou a competitividade da empresa no setor. O investimento inicial (previsto para duas etapas) somou um aporte de 16 milhões de dólares, para uma fábrica que, no ano 2000, deverá atingir a capacidade de produção de 1.200 toneladas, empregando 900 pessoas, e aumentando as receitas da empresa em 32 milhões de dólares anuais. A entrada em operação da nova fábrica, em Pacatuba, no Estado do

Ceará, a Marisol obteve reduções de 75% do ICMS financiados e uma redução da alíquota de imposto de renda que reduziu-se de 25 para 5%.

Um efeito significativo do regime de incentivos fiscais pode ser constatado no fato de que a liderança do Estado do Ceará, nesse regime, provocou um efeito emulador, forçando outros estados a introduzirem idênticos regimes, não só no Nordeste, como no caso da Paraíba, e na área do polígono das secas, mas também em estados do Sul, como Santa Catarina.

Em conclusão, podemos assinalar mais do que uma simples “receita” para manter a competitividade crescendo com o emprego, a desoneração fiscal parcial (é preciso que se enfatize a palavra parcial), serve ao propósito de mostrar o quanto o peso dos impostos onera as demais empresas que, do regime de incentivos fiscais, não desfrutam.

As dificuldades das empresas com os regimes fiscais vigentes, como nos pólos de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Americana, aparecem claramente no balanço das empresas, mostrando que o peso combinado de juros, câmbio defasado e impostos praticamente reduzem muito a capacidade competitiva da empresa.

Reiteramos o ponto de que não há na literatura uma avaliação desses regimes de incentivos fiscais que permitam consagrar suas vantagens. Entretanto, a julgar pelas informações preliminares, não há indicações de efeitos perniciosos sobre alocação de recursos.

Sempre há a preocupação, na instalação desses regimes, de que a queda de arrecadação dificulte ao Estado cumprir metas de investimento em *overhead* social, mediante investimentos em saúde, educação e infra-estrutura. Os regimes de desgravação tributária costumam ser acompanhados, como mostra a literatura, de uma queda no nível de investimento do Estado. Entretanto, as informações iniciais colhidas junto ao Estado do Ceará, indicam que, ao contrário do que se esperava, o instrumento foi responsável pelo aumento da arrecadação.

O sistema implantado no Ceará, de rígido controle, inclui um processamento por meio de informática, em que as notas fiscais emitidas pelas empresas são transferidas para uma central de controle, que emite uma forma de etiquetagem para ser anexada à nota fiscal e passagem nos postos de controle do Estado.

Com isso, de acordo com informações preliminares, ao invés de cair, aumentou a arrecadação fiscal. Esse é um ponto que merece ser investigado em profundidade, mas até o momento não há razões que indiquem erro ou vício na aplicação do instrumento.

Por fim, vale a advertência de que, como foi dito no início, o perigo sobre investimentos pesados com geração de capacidade ociosa, pode indicar elevação de custos e desperdício de recursos privados e públicos, esses últimos decorrentes da renúncia fiscal. Mas a carga tributária no Brasil onerou de tal maneira a cadeia têxtil que não coube outra medida a não ser de tentar uma inovação.

Fica claro que a administração desse sistema não pode prescindir de um controle administrativo e controle de implantação dos projetos muito rígido. Tudo parece depender de como o sistema é administrado, que é uma questão essencialmente a ser tratada em um estudo de avaliação, que deve partir justamente da administração e controle dos sistemas em uso.

Finalmente, uma questão que tem sido levantada é a aplicação de incentivos fiscais pesados que podem desencadear um processo de retaliação comercial, sobre a alegação de práticas desleais de comércio, no momento em que os produtos são exportados. Os países importadores poderiam, como foi feito no setor siderúrgico, questionar no setor têxtil a concessão dos incentivos fiscais. Esse ponto, contudo, não está devidamente esclarecido, mas milita em favor do regime de incentivos fiscais o argumento que estes estão sendo concedidos para regiões de menor desenvolvimento relativo, coisa que é facultada pelos acordos da OMC, não se constituindo necessariamente em incentivos e subsídios, que devam ser acionáveis ou contestados por parte dos importadores dos produtos têxteis.

Uma conclusão importante é que os incentivos fiscais que estão sendo praticados traduzem uma posição pró-ativa dos governos estaduais em termos de políticas setoriais. Representam uma quebra de paradigma importante com relação ao passado, quando essas iniciativas eram privativas da área federal. Um ponto importante no novo modelo é que a descentralização para o nível do estado aumenta a possibilidade de êxito dos mecanismos de fiscalização e monitoramento, indispensáveis aos resultados positivos desses incentivos.

11.2.1 – Programas de fomento: o caso de Minas Gerais

Dentro dos programas analisados, mereceu especial investigação o programa adotado pelo Estado de Minas Gerais para a atuação de um consórcio de instituições nos setores têxtil e de confecções. As iniciativas partiram de um diagnóstico preliminar feito em 1995 e 1996 sobre os setores têxtil e de confecção, por parte do BDMG (Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais), e outro diagnóstico posterior, realizado em 1998, que possibilitaram desenhar um sistema de desenvolvimento absorvendo as novas características desses setores.

O público meta selecionado foi o de empresas de médio porte eficientes, capazes de se desenvolverem, e não tanto empresas de grande porte, porquanto, essas têm acesso à tecnologias e a financiamento de várias outras fontes, não carecendo necessariamente do fomento do Banco de Desenvolvimento Estadual. A suposição por nós adotada era de que essas empresas de médio porte, possivelmente, necessitassem de crédito de longo prazo, de bancos de fomentos federais, como o BNDES; e que as empresas nessa categoria fossem mais carentes desse tipo de programa (por nós eleito como um paradigma de experiência bem sucedida de financiamento de um banco de desenvolvimento em nível estadual).

O programa consistiu na integração dos esforços do sindicato das indústrias têxteis locais e do setor de confecção, liderados pelo Banco de Desenvolvimento, pelo Instituto de Desenvolvimento Industrial – INDI, e até mesmo de uma empresa interessada em participar desse consórcio, no caso a CEMIG (Centrais Elétricas de Minas Gerais), que tem uma presença destacada em cerca de 600 municípios no Estado. Esta empresa poderia atuar na obtenção de informação e acompanhamento do consumo de energia, atuando também nos programas de fomento.

O programa tinha como meta, a atuação nos setores de confecção, mediante a captação de projetos. As médias empresas necessitam de recursos de financiamento, melhores informações

tecnológicas e suporte financeiro para informatização e racionalização dos processos. Foi diagnosticado que o parque têxtil de confecção detinha tecnologia com máquinas de vida média, em torno de 20 anos. Portanto, investimentos que atualizassem essas máquinas em torno de 10 anos de vida média já significariam um avanço de 10 anos em relação à posição anterior.

Os segmentos de indústrias de médio porte na América Latina, importaram nos últimos 10 anos, de 4 a 5% de todas as vendas de equipamentos de têxteis e confecção, enquanto os países asiáticos importaram nos últimos 10 anos cerca de 60% de todos os equipamentos de fábricas modernas no mundo. Esses fatos são um indicador da modernização no mundo.

Vale a pena estudar os casos bem-sucedidos nesta linha de programas de fomento. O primeiro programa adotado em Minas Gerais foi o PRÓ-INDÚSTRIA, que é um programa de investimento para todos os setores industriais, no qual se financiava 50% do ICMS – a partir do recolhimento dos 50% iniciais – em um período de 2 a 36 meses de carência, para pagamento posterior, configurando um financiamento. Na verdade, o PRÓ-INDÚSTRIA representava uma injeção de capital de giro por meio da postergação do recolhimento do ICMS devido. Assim, se uma indústria têxtil de confecção, como de qualquer outro ramo industrial, deveria recolher R\$ 100.000,00 de ICMS, ele recolhia 50% e tinha R\$ 50.000,00 financiados por um período de 12 a 36 meses.

O recolhimento do ICMS, após o período de carência, era destinado a um fundo de investimento industrial denominado PROIN, fundo esse administrado pelo BDMG, mas com garantia de que ele seria reinvestido na indústria, com amparo legal, consignado em lei da Assembléia Legislativa estadual.

Esse fundo está em processo de crescimento, as indústrias terão por intermédio do fundo uma alavancagem de capital para investimento com todo o procedimento normal de carta-consulta, apresentação de projeto para autorização de utilização dos recursos do fundo que, é importante frisar, está aberto a todas as indústrias. Os projetos têm financiamento no futuro, vencendo encargos financeiros da ordem do IGPM + 6%, que é um juro compatível com o nível de juros do mercado internacional.

O Estado, na verdade, recebe 50% do ICMS, mas 50% desse imposto vai para o fundo. Este foi o regime encontrado para que os 50% destinados ao Estado preservassem o financiamento do *overhead*, que é competência do Estado, para provimento de saúde, educação e seus gastos. Entretanto, é preciso ter cautela: num estado onde se tem indústrias têxteis e de confecção instaladas, regimes de renúncia fiscal e isenções podem acabar trazendo indústrias que irão competir com as indústrias locais. O reinvestimento dos recursos do PROIN, acessível aos empresários locais, torna a competição no mercado estadual “mais leve” do que sistemas de renúncia fiscal mais intenso que resultem em competição mais acirrada.

Uma outra medida complementar adotada foi o projeto denominado GERAMINAS, que tem alguns componentes que merecem destaque: um deles é o programa MICROGERAIS para empresas de faturamento até 60.000 reais/mês, que contribuem com uma taxa fixa de R\$ 25,00, que vão para um fundo, ao qual as empresas podem apresentar projetos de financiamento, após 3 meses de contribuição, registro e cadastramento. Por meio desse programa, é possível obter um

financiamento para uma pequena empresa, entre 1.000 e 80.000 reais, sem aval, para financiamento de microempresas que é o principal público meta desse programa.

No Estado de Minas Gerais, 300.000 empresas optaram pela contribuição dos R\$ 25,00 para o fundo; e hoje este sistema está aberto para todos os setores industriais; mas é o setor de confecção, na área de micro e pequena empresas, que tem recorrido, com mais frequência, ao fundo para investimentos de pequeno porte de modernização e melhoria das condições de capital de giro. O fundo é também administrado pelo Banco de Desenvolvimento – BDMG.

No setor de confecção, para dar apoio às indústrias e a pequenos empreendimentos empresariais, foi criado um programa denominado MODATEC, que irá atuar nas áreas de aplicação de tecnologia de ponta e de informática para desenho, confecção, aproveitamento máximo dos tecidos e modelagem. A meta é atingir até o setor de corte com modernas máquinas e equipamentos. As metas para esses programas são o desenvolvimento de pólos locais de confecção.

Pólos importantes no Estado de Minas Gerais, que necessitam de apoio para revitalização e crescimento são os de Uberlândia, que têm um conjunto ainda reduzido de indústrias de confecção, mas com um potencial grande de desenvolvimento; o da Zona da Mata; o pólo nas regiões de Divinópolis; a própria região industrial de Contagem; e alguns outros pólos de confecção da capital, como Barreiro, Barro Preto e outros locais.

Para o desenvolvimento desses pólos locais, havendo o concurso desses fundos de investimento, o programa exige uma forma de condomínio ou de associação de grupos de empresas interessadas por segmento no setor; por exemplo, de confecção, para formação de uma liderança empresarial para manter a atualização da moda. O programa MODATEC está disponível para oferecimento de cursos para empresas e empregados para desenvolvimento de segmento de confecção, como toda a linha de *jeans*, por exemplo, que tem um potencial de desenvolvimento muito importante na região.

A atuação do INDI

Em seu trabalho de assistência ao setor têxtil do Estado de Minas Gerais, o INDI vem desenvolvendo ações visando o crescimento e melhoria de toda a cadeia fabril. Desde a criação do Instituto, mais de 70 estudos foram elaborados, sendo 9 voltados para o segmento de fiação e tecelagem.

Devido às mudanças no cenário nacional e internacional que impactaram diretamente o setor, o INDI acompanhou o desempenho das indústrias têxteis, objetivando resolver as dificuldades encontradas e, em conjunto com as lideranças empresariais, buscar novas oportunidades que possibilitem a melhoria e crescimento dessa indústria. Entre as atividades voltadas para o segmento têxtil, há de se destacar:

- atração constante de novas empresas para o parque têxtil mineiro e acompanhamento e assistência aos processos de expansão e modernização das empresas existentes;
- trabalho realizado por peritos têxteis provenientes da Alemanha com apoio da GTZ, que assistiram empresas interessadas em exportação, ajudando-as a adequar o produto ao mercado internacional;

- participação em feiras internacionais acompanhando empresas ou representando-as, visando exportação e busca de novas tecnologias;
- participação em eventos estaduais, fóruns, seminários e feiras nacionais; e
- realização de panoramas setoriais que permitissem às associações, sindicatos, organizações e empresas isoladas rever o seu desempenho e programar ações futuras.

Um total de 63 empreendimentos têxteis, entre projetos novos e expansões, tiveram assistência do INDI durante todo o processo de decisão e implantação. Essas empresas investiram recursos da ordem de US\$ 385 milhões e geraram 14.164 empregos para o Estado.

A assistência do INDI estende-se ainda a outras empresas que se encontram em processo de implantação ou expansão, ou que apenas formalizaram a decisão de investir em Minas Gerais. A concretização desses projetos trouxe 12 novos empreendimentos para o setor, com US\$ 165 milhões de investimentos e 3.000 empregos diretos, o que representou, em média, US\$ 55 mil investidos por emprego gerado e US\$ 14 milhões por empreendimento.

11.2.2 – Programas de fomento: o caso de Santa Catarina

A exemplo do que foi feito em Minas Gerais, Santa Catarina desenhou um Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC), com normas para enquadramento de projetos do complexo têxtil. A criação do PRODEC têxtil decorreu de uma decisão política do governo de manutenção, expansão, revitalização e atualização tecnológica das indústrias catarinenses.

A decisão política de enfrentar disputa pelos investimentos e a concorrência da indústria têxtil, às vezes rotulada como “guerra fiscal”, na verdade consistiu na introdução de programas de desenvolvimento da indústria mediante a adoção de uma atitude pró-ativa, ao invés de fechar as discussões em torno de um endurecimento do regime tributário. Alguns estados adotaram uma postura diferente ao permitirem a introdução de incentivos fiscais, resistindo de forma positiva aos desafios de desonerar uma indústria sob forte *stress* competitivo.

Apesar de rotulado como “guerra fiscal”, na verdade essa diretriz de conceder incentivos e reestruturar a indústria têxtil, com vistas ao aumento de competitividade, no mercado nacional foi benéfica em termos de geração de empregos e renda. O PRODEC outorga benefícios em diferentes níveis, desde que haja geração ou manutenção de rendas e de empregos diretos e indiretos na indústria têxtil local, condicionado a componentes de tecnologias limpas e preservação do meio ambiente. O PRODEC adotou um regime idêntico de postergação do recolhimento do ICMS.

Nos seus parâmetros máximos, o PRODEC têxtil atinge os mesmos níveis de financiamento de até 75% do ICMS gerado num investimento, dependendo do enquadramento da empresa, com um recolhimento do imposto postergado por 10 anos. No caso do PRODEC, a amortização do “empréstimo” do ICMS é de 5 anos, mas a partir do 5º ano as parcelas podem ser prorrogadas por 12 anos e os encargos incidentes sobre as operações para a liberação dos recursos do PRODEC terão a incidência máxima de encargos financeiros de 6% de juros ao ano.

No momento em que estava sendo feito esse trabalho já havia gestões definitivas para a implantação do PRODEC têxtil, como nos casos da Renaux, Imbrusp, Amajur e a Sulfabril, em Blumenau, e a Marisol, em Jaraguá do Sul.

A Renaux apresentou um projeto de modernização da fábrica com investimentos da ordem de 6 milhões de reais e criação de 124 novos empregos diretos. A Amajur apresentou um projeto de 16 milhões de reais para dobrar a capacidade de confecção em malha e tecidos planos com a geração de 350 novos postos de trabalho. A Marisol apresentou um projeto de 57 milhões de reais e a criação de 920 empregos diretos em um projeto de modernização e expansão das unidades de Corupá e Massaranduba. O projeto da Sulfabril pretende revitalizar tecnologicamente sua fábrica com investimentos de 124 milhões em um projeto de atualização tecnológica com a previsão de gerar 1.067 novos empregos têxteis em Blumenau.

O denominador comum desses projetos, de acordo com os normativos e as regras do PRODEC, é de que a empresa desenha um projeto de modernização e ampliação da capacidade produtiva submetido à aprovação do Conselho Deliberativo do PRODEC. Uma vez concedida a autorização para a instalação do projeto aprovado pelo Conselho, a empresa tem uma postergação do ICMS, como foi mencionada, de 5 anos.

O importante é que o projeto contenha um autofinanciamento, por meio da postergação do ICMS, com um juro relativamente muito baixo, que resultaria num juro real negativo. As primeiras parcelas são pagas em 60 meses, podendo ser amortizadas gradualmente até 144 vezes.

Um óbice não resolvido para a aprovação desses projetos era a existência de débitos fiscais da empresa, que restringiam a concessão do incentivo por parte da Secretaria da Fazenda do Estado.

No caso de Santa Catarina, não houve alternativas melhores para enfrentar a severa concorrência dos produtos importados, em que um dos setores têxteis líderes do País perdeu drasticamente competitividade. Esse fato explica, em parte, os débitos fiscais. A autorização da instalação do projeto sempre dependia da quitação de débitos fiscais. A solução encontrada foi o Projeto de Lei 10.789, de 3 de julho de 1998, que passou a facilitar as negociações de débitos fiscais, uma vez que foi concedida a redução de juros e multas para as empresas devedoras facilitarem a quitação dos seus débitos fiscais.

Uma questão importante é que a concessão desses incentivos de postergação do ICMS podem resultar numa queda de receitas. Isso pode ser levantado em todos os regimes de incentivos fiscais dos Estados, inclusive do Nordeste. Entretanto, a administração estadual, no caso de Santa Catarina, verificou que a queda da arrecadação seria apenas nos projetos novos. Na verdade deixava-se de recolher ICMS, mas se concedia “fôlego” à empresa para ela se reestruturar e recuperar a competitividade.

O próprio Estado constatou que um prejuízo maior seria o fechamento das indústrias e o desemprego no Estado. Possivelmente, pior do que o êxodo de trabalhadores é o êxodo das indústrias em busca de áreas de incentivos fiscais, porque na raiz do êxodo de trabalhadores está o êxodo industrial.

Como no caso do Ceará, em Santa Catarina proceder-se-á a uma rigorosa fiscalização da aplicação dos recursos. Investimentos dentro do projeto não realizados são passíveis de pesadas penas. No caso de Santa Catarina, o regime de incentivos fiscais no setor financeiro foi complementado pela adesão de um programa da Fundação Empreendedor, cujo objetivo é aumentar o espectro de atuação das entidades empresariais responsáveis pela coordenação dos associados atuando preponderantemente numa faixa de médias empresas, em que é possível uma melhor integração da indústria e do usuário final, pois esse setor produz bens intermediários.

A presença da Fundação, no caso, foi complementar ao regime de incentivos com treinamento de mão-de-obra, formação de mestres de ofício e a introdução de um sistema de autocertificação por atividade, que é um mecanismo bastante avançado em relação aos sistemas de certificação, pois os mecanismos de autocontrole de qualidade devem substituir os mecanismos de comando e controle tradicionais. A inspiração da Fundação Empreendedor vem de práticas idênticas adotadas pelo setor na Alemanha.

As empresas Sulfabril, Renaux, Marisol e Amajur apresentaram, em conjunto, ao PRODEC, um pacote de investimento de 203 milhões de reais. A implementação desse programa recuperará a competitividade das empresas do Vale do Itajaí, onde a perda de emprego e o processo de sustar o êxodo industrial para o Nordeste permitirá uma maior competitividade no mercado interno e, principalmente, fazer com que as empresas atinjam elevados níveis de competitividade com os tecidos importados da Ásia, fazendo a empresa recuperar sua autoconfiança, apesar da concorrência acirrada com o produto importado.

A exemplo do sistema adotado em Minas Gerais, parte do ICMS a ser futuramente gerado pelos novos investimentos, deverá ser transferido para um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Empresa Catarinense (FADESC), que é um fundo financeiro do programa para financiar novas empresas. Muito embora não se consiga reverter o desemprego de 15 mil postos de trabalho perdidos no Vale do Itajaí, esses novos investimentos poderão recuperar 2.400 empregos ou sustar o processo de novas demissões nessas empresas, que estavam considerando seriamente na possibilidade de interrupção de parte de suas linhas de produção, devido à falta de competitividade com indústrias instaladas em áreas de incentivos fiscais.

Uma dimensão importante do PRODEC é a fiscalização efetiva do número de postos de trabalho criados, decorrentes dos investimentos, fator este comprometido pelas empresas investidoras. Um efeito importante desse programa é, primeiro, reduzir a capacidade ociosa das empresas, que atingiam em média 30%; e, em segundo, e mais importante, permitir a antecipação dos investimentos que, uma vez planejados pelas empresas, poderiam eventualmente não serem feitos devido à restrições financeiras. Com o programa se garante a instalação imediata dos projetos.

Na luta pela recuperação da competitividade entre os projetos mencionados, alguns perseguem a meta de, por meio do financiamento do PRODEC e de reestruturação administrativa da empresa, com forte redução de custos, a produção de linhas populares a preços acessíveis. Outros projetos têm um componente importante que é abrir mercados de exportação com nova tecnologia utilizando o patrimônio de Santa Catarina na indústria têxtil: alta qualidade e o *design* de

seus produtos. Essa foi uma decisão de enfrentar frontalmente a concorrência dos produtos importados e sustentar a competitividade das empresas têxteis.

Novas empresas estão aderindo ao PRODEC, como a Pink and Blue Confecções, a Altemburg, a Fiação e Tecelagem Triunfo, a Buddenmeyer e a Marcatto. Empresas de menor porte estão participando do programa. Novos projetos em fase de estudo incluem a Schlosser, a Têxtil HJH, a Indústria de Linhas Leopoldo Schmalz, a Empresa Clássico, a Hankook, a Lunender e a Franlui.

Aprovados os projetos, esse promete ser um programa bastante rigoroso, representando uma difusão do processo de incentivos fiscais para outros estados, com efeitos bastante benéficos para o setor.

11.3 – Conclusão

Nas políticas de fomento da cadeia têxtil no Brasil, a exemplo do que ocorre em muitos países do mundo, a interferência do Estado por intermédio de linhas de financiamento de longo prazo, desempenha um papel preponderante. Entretanto, a experiência dos anos recentes indica que a interferência do Estado não pode ser seletiva. Deve ter um compromisso de igualdade de oportunidades para todas as indústrias que queiram investir, como no caso dos programas anteriores que dão oportunidades para todas as empresas do setor.

É desejável que haja uma diferenciação de políticas, em termos de preferência por empresas e setores industriais mais intensivos em mão-de-obra. Mas, dentro das principais categorias de fomento deveria haver uma interferência neutra do governo, no sentido de que os incentivos fiscais, créditos de longo prazo, deveriam ser amplos e cercados de transparência e de respeito ao princípio da igualdade de oportunidades para todos.

Uma interferência seletiva do Estado, privilegiando algumas indústrias em detrimento de outras, pode tornar o mercado opaco, no sentido de que as indústrias incentivadas e privilegiadas poderão obter padrões de custos diferenciados das demais indústrias; e isso permite um sinal pouco transparente para os preços do mercado. Os países bem sucedidos foram aqueles que tiveram linhas de crédito, programas de aumento de competitividade com igualdade para todos, como nos casos da Turquia, da Índia e do Paquistão.

No exterior e no Brasil, grandes empresas iniciaram suas operações no setor têxtil com incentivos, e se tornaram gigantes têxteis. Com o passar do tempo, mudaram o foco dos seus negócios, o *core business*, para outras atividades. No Japão, por exemplo, a Toyota, a Mitsubishi e a Nissan, originariamente eram empresas têxteis que nasceram muito fortes em programas de incentivos e fomentos. Da mesma forma, no Brasil, os grupos Votorantin e Matarazzo também nasceram muito fortes no setor têxtil, quando houve incentivo para desenvolvimento dessa indústria. Com o tempo, as indústrias do Japão e dos EUA mudaram para outras atividades. No caso do Japão, há de se destacar que preponderantemente, houve um fator que levou as indústrias do setor têxtil a abandonarem as atividades e se concentrarem em outros negócios. Tal foi o caso do Tratado de Okinawa, assinado pelo presidente Nixon entre os EUA e o Japão. Os EUA devolveram Okinawa para o Japão em troca da eliminação dos programas de fomento e subsídios às indústrias têxteis. E

com isso, os grupos industriais têxteis passaram a atuar em outras áreas, como eletrônica e setor automotivo. Entretanto, os setores têxteis sempre foram muito fortes e deverão continuar no futuro com a mesma pujança, muito embora a competitividade seja um fator importante para a sobrevivência.

Entretanto, os tempos e os paradigmas mudaram. Como foi demonstrado no caso bem-sucedido dos programas de Minas Gerais, é perfeitamente possível alocar recursos para programas que ajudem um grande número de pequenas e médias empresas. Essa é uma opção que deve ser estudada e considerada no quadro atual das necessidades de políticas para as pequenas e médias empresas no Brasil.

CAPÍTULO XII

ESTRATÉGIAS DE COMÉRCIO EXTERIOR

12.1 – O Acordo Multifibras, a Rodada Uruguai e as barreiras de acesso a mercado dos produtos da cadeia têxtil brasileira

Nesta seção do trabalho, procuraremos identificar quais as barreiras de acesso a mercado após a Rodada Uruguai de 1994, as características do Acordo Multifibras e os problemas enfrentados pelas empresas nacionais no setor de exportação.

Para cada produto do setor têxtil, será identificada uma barreira de acesso, seja ela tarifa, *ad valorem* ou específica, cota tarifária, acordo de restrição voluntária, exportação, como no caso do Acordo Multifibras, que afeta cada tipo de produto da cadeia têxtil que é exportado pelo Brasil, iniciando-se com o algodão e terminando com os produtos já de confecção: cama, mesa e banho.

12.2 – Algodão

No mercado canadense, os sacos de algodão para embalagem (6305.20), estão sujeitos a uma tarifa de 22% e sujeitos a requisitos de etiquetagem. Esses produtos são importantes, porquanto estão em décimo lugar no conjunto de produtos exportados para o Canadá.

No mercado chinês, a restrição à entrada do produto brasileiro está na atuação de empresas estatais que detêm o monopólio da importação. Esta é a modalidade conhecida como *state trading*. O governo chinês restringe o direito de comercializar e importar de qualquer país do mundo a algumas empresas e firmas especiais o que atinge as exportações do algodão brasileiro para aquele mercado. Em 1995, o algodão exportado para a China era, em ordem de importância, o décimo produto brasileiro afetado por esse regime discriminatório que restringe a livre venda e constrange a comercialização por meio das empresas estatais.

Na Colômbia, o algodão sofre uma tributação de 17,8% e, quando do Brasil exportava, foi um produto importante da pauta de exportações do País para aquele mercado.

No mercado da União Européia, onde o algodão já foi um item de relativa importância nas exportações, a tarifa é zero em virtude de que a maior parte dos países, talvez com uma exceção, não produz algodão, portanto a tarifa é zero. Em termos de camisetas e camisas, na União Européia existe uma categoria na posição 6302.60 que inclui camisetas e confecções para cozinha que está sujeita à cota do Acordo Multifibras, entretanto a tarifa é de 13%.

Em termos de fios de algodão, no mercado colombiano há uma tributação de 15%, além do imposto sobre as vendas da ordem de 24% e uma taxa de selo de 0,5%. Esses produtos competem com os fios de algodão provenientes da Venezuela, com preferência de uma tarifa de 0%; competem com o México, com uma tarifa única de 11,9% e o Chile, com uma tarifa de 11% contra a tarifa brasileira de 15% e mais as demais taxas.

Para fios de algodão, há de se destacar uma medida não-tarifária aplicada pela União Européia, com base na qual os fios na posição 5205 foram submetidos a direitos *antidumping*. Apesar da mudança na sistemática dos direitos e mecanismos *antidumping*, um fato importante é que, tendo o produto sido objeto de uma investigação e aplicação dos direitos compensatórios, esse “precedente” pode trazer a tributação *antidumping* imediatamente.

Na linha de fios de fibras de *raiom* e viscose, os Estados Unidos aplicam normas e regulamentos técnicos. Esse é um problema, devido ao fato de que a aplicação dessas normas e regulamentos técnicos por parte dos Estados Unidos não segue os regulamentos estabelecidos por organismos internacionais, muito embora os países signatários do acordo de barreiras técnicas ao comércio da OMC, do qual fazem parte os Estados Unidos, se comprometeram a aumentar a adoção de padrões internacionais. Os Estados Unidos argumentam que suas formas de aplicação de normas e regulamentos são tecnicamente equivalentes aos internacionais, mas de fato, poucos são os padrões internacionais efetivamente aplicados por aquele país. Atingem exportações do Brasil, ainda que esporádicas, de *raiom* e viscose. As exportações desse produto naquele mercado são bastante esporádicas.

As fibras de poliéster são tributadas em 15% na Colômbia e não representam um grande volume de exportação para aquele mercado. Em termos de tecido de cama, a União Européia tributa os tecidos para cama e mesa de algodão com 13%, porém sujeito ao Acordo Multifibras com aplicação de cotas, no mesmo regime de roupas e camisetas e outros tecidos para uso em cozinha.

Em termos de tecido de algodão em geral, essas exportações do Brasil para a Colômbia estavam entre os 20 principais produtos de exportação do nosso País para aquele mercado e tecidos de algodão na posição 5209.42, com aplicação de uma tarifa de 20%, uma taxa de selo de 0,5% e um imposto sobre vendas de 24%. Isso num produto em que o Brasil já foi grande exportador, tendo ocupado o terceiro lugar na pauta de exportação brasileira para o mercado colombiano. Nesse mesmo mercado, as exportações de *denim* e índigo ocuparam o terceiro lugar na pauta brasileira de exportação para a Colômbia.

Em termos de tecidos, uma barreira importante era representada pelos excessivos requerimentos alfandegários nas exportações para os Estados Unidos. Algumas exportações para aquele mercado são submetidas à restrições alfandegárias adicionais causadas pela exigência excessiva de informações. As exportações de têxteis, confecções e vestuário são afetadas por esse requisito, na medida em que a alfândega norte-americana exige um conjunto de numerosas informações detalhadas que são irrelevantes para fins alfandegários estatísticos. Essa é uma barreira não-tarifária a que são submetidos os tecidos brasileiros naquele mercado.

As exportações de têxteis para o mercado mexicano sofreram uma elevação de tarifas com a crise do balanço de pagamentos enfrentado por aquele país em 1995. O governo mexicano determinou a elevação de tarifas de importação para até 35% e instituiu cotas de importação de têxteis, confecções e vestuários de todos os países com os quais o México não mantinha acordo de livre comércio. Além disso, o governo mexicano decidiu exigir com rigor certificados de origem. Como o México impôs direitos *antidumping* nas importações de têxteis, confecções e vestuário

originários da China, passou a exigir dos exportadores desses produtos um certificado do país de origem, sob a alegação de evitar que produtos chineses entrassem no mercado mexicano por intermédio de outros países sem o pagamento do direito *antidumping*.

Na linha das exportações para a União Européia, os produtos têxteis sofrem um outro tipo de barreira/acesso ao mercado europeu representado pelo sistema de escalada tarifária bastante acentuada que afeta estes produtos naquele mercado. Como se sabe, a escalada tarifária tende a discriminar contra os produtos de maior valor adicionado, nos quais o Brasil poderia participar, além do Acordo Multifibras que determina um efeito cumulativo de escalada tarifária mais cotas de exportação.

Como se sabe, o Acordo Multifibras foi substituído pelo acordo sobre têxteis e vestuários da OMC. Destarte, a União Européia, além da escalada tarifária, adota um sistema de cotas para a importação de produtos têxteis no âmbito deste acordo.

Dentro do acordo de têxteis da OMC, a União Européia se comprometeu a retirar todas as restrições quantitativas impostas às importações de têxteis e vestuários, porém até o ano de 2005. Até lá, o acesso a esse mercado é restrito. Como essas cotas são multilaterais é difícil averiguar, por parte do exportador brasileiro, se as exportações de seus produtos estão dentro dos limites da cota.

No que respeita às cotas têxteis, como parte dos acordos da OMC, o Acordo sobre Têxteis e Vestuários (ATV) entrou em vigor em 1º de janeiro de 1995, em substituição ao Acordo Multifibras. O ATV prevê a eliminação gradual das restrições às importações de têxteis e vestuários, trazendo-as para o âmbito dos acordos da OMC, num prazo de 10 anos. Em março de 1995, os EUA notificaram ao Comitê de Monitoramento dos Têxteis da OMC (*Textiles Monitoring Body*) suas cotas e o cronograma de eliminação das mesmas. Segundo o cronograma norte-americano, 89% dos vestuários sujeitos à cota de contingência só serão liberalizados em 2005.

Estas são as barreiras alfandegárias mais importantes impostas às exportações brasileiras nos mercados mencionados. Para se ter uma idéia do volume das exportações de têxteis para os mercados nos quais foram resenhadas as barreiras alfandegárias, que indica a importância do acesso a esses mercados para os produtos têxteis brasileiros, vale a pena mencionar que para a União Européia, o Brasil exporta cerca de 18,14% de todas as suas exportações de produtos têxteis. Para os Estados Unidos, com as barreiras alfandegárias mencionadas bastante elevadas, o Brasil exporta cerca de 15% das suas exportações de produtos têxteis. Hoje, as exportações para a Colômbia estão em quarto lugar. As exportações de índigo e diversos produtos têxteis para a Colômbia são muito importantes e somam de 5,27% de todas as exportações têxteis brasileiras.

Tabela 2.1

Resumo das principais restrições ao comércio Internacional têxtil, por países

País	Produto do setor têxtil	Restrições ao comércio internacional
Canadá	Sacos de algodão para embalagem	- Tarifa de 22% - Sujeitos a requisitos de etiquetagem
Chile	Fios de algodão	- Tarifa de 11%
China	Algodão	Empresas estatais detêm o monopólio da Importação
Colômbia	Algodão Fios de algodão Fibras de poliéster Tecidos de algodão em geral	- Tarifa de 17,8% - Tarifa de 15%, mais imposto sobre vendas - Tarifa de 15% - Tarifa de 20%, taxa de selo de 0,5%
Estados Unidos	Fios de fibras de <i>raiom</i> e viscose Têxteis, confecções e vestuário	- Aplicação de normas e regulamentos técnicos, que não segue os estabelecidos - Restrições alfandegárias adicionais
México	Fios de algodão Têxteis, confecções e vestuário	- Tarifa única de 11,9% - Elevação das tarifas para até 35%
União Européia	Algodão Camisetas e confecções para cozinha Fios de algodão Tecidos de cama e mesa de algodão Roupas e camisetas e outros tecidos para uso em cozinhas Produtos têxteis	- Tarifa é zero - Sujeita a cota do Acordo Multifibras, tarifa de 13% - Fios na posição 5205 foram submetidos a direitos antidumping - Tarifa de 13%, sujeito ao Acordo Multifibras com aplicação de cotas - Tarifa de 13%, sujeito ao Acordo Multifibras com aplicação de cotas - Escalada tarifária mais sistemas de cotas
Venezuela	Fios de algodão	- Tarifa é zero

Fonte: Capítulo XII.

12.3 – Mercosul e o setor têxtil nacional

O acordo do Mercosul determinou uma mudança significativa no padrão das exportações e importações de têxteis para os países-membros daquele acordo. Outrora, o comércio Brasil/Argentina, Brasil/Paraguai e Brasil/Uruguai de produtos têxteis era extremamente modesto. Hoje, devido à celebração do acordo no Mercosul, passou a existir um comércio denominado *Intra Trade*, bastante significativo.

As exportações brasileiras de produtos têxteis para o mercado argentino montam 31,7% de todas as exportações têxteis brasileiras. A Argentina figura em primeiro lugar como o maior importador de produtos têxteis brasileiros. O Paraguai ocupa o terceiro lugar, com exportações de produtos têxteis brasileiros para aquele mercado, da ordem de 5,97% do total das exportações têxteis do Brasil. O Uruguai ocupa o sexto lugar com a participação, no total de exportações têxteis brasileiras, com o montante de 4,68%.

A posição relativa desses produtos, em termos de importância no conjunto das exportações têxteis do Brasil, mostram o crescimento do volume de comércio, a partir da criação do Mercosul. Em termos de importações de produtos têxteis brasileiros, a Argentina figura em primeiro lugar. As importações de produtos têxteis da Argentina somam 17,99% de todas as importações de produtos

têxteis brasileiros. O sétimo país de origem de produtos têxteis importados pelo Brasil é o Paraguai, cujo volume total de importações sobre as importações totais do país atinge, a partir daquele país, 4,65%. O oitavo país na hierarquia dos países mais importantes que exportam para o Brasil produtos têxteis, figura o Uruguai com cerca de 4,56% de todas as importações têxteis brasileiras.

O balanço entre importações e exportações de todas as origens e do Mercosul, indicam claramente que a criação do Mercosul representa hoje um mercado muito importante para as exportações de têxteis brasileiros e são fornecedores de grande peso nas importações brasileiras de produtos têxteis.

A importância da balança comercial da indústria têxtil no Mercosul pode ser vista com a evolução dos saldos entre exportações brasileiras e importações brasileiras para os mercados da Argentina, Paraguai e Uruguai.

O saldo do comércio têxtil e do Mercosul (verificar este ponto) tem evoluído rapidamente, praticamente triplicando nos últimos anos. Entretanto, esse saldo é negativo para o Brasil. Em 1994, o Brasil apresentou um saldo negativo da balança comercial têxtil da ordem de 92,3 milhões de dólares. Em 1998, o saldo foi da ordem de 48 milhões de dólares com os países do Mercosul.

Tabela 3.1

Destino das Exportações Brasileiras de Produtos Têxteis – 1998¹

País	US\$ 1.000 FOB	Particip. %
Argentina	348.999,28	31,7
Estados Unidos	172.025,28	15,46
Paraguai	66.424,60	5,97
Colômbia	58.621,34	5,27
Bolívia	55.364,79	4,98
Uruguai	52.108,75	4,68
Alemanha	50.933,57	4,58
Japão	47.922,69	4,31
Chile	40.989,53	3,68
Canadá	21.595,20	1,94
França	21.244,74	1,91
Itália	17.692,10	1,59

Tabela 3.2

Procedência da Importações Brasileiras de produtos Têxteis – 1998¹

País	US\$ 1.000 FOB	Particip. %
Argentina	341.169,77	17,99
Estados Unidos	245.945,09	12,97
Coréia do Sul	126.055,88	6,65
China	104.204,01	5,49
Itália	96.988,63	5,11
Taiwan	95.880,35	5,06
Paraguai	88.109,13	4,65
Uruguai	86.530,02	4,56
Benin	82.312,59	4,34
Uzbequistão	56.866,50	3,00
Índia	49.491,93	2,61
Hong Kong	39.729,75	2,09

Fonte: Secex.

¹ Inclui fibras.

12.4 – Aproveitamento das cotas de produtos têxteis dentro dos acordos comerciais

O nível de utilização das cotas de exportação do Brasil para os Estados Unidos, dentro do acordo entre os dois países, ficou muito aquém dos níveis possíveis de ser atingidos. Por outras palavras, as exportações de produtos têxteis brasileiros ficaram aquém das cotas ou as cotas foram subutilizadas por parte dos exportadores brasileiros. Apenas nas exportações de *denim*, de roupões, de toalhas felpudas e tecidos de lã, o Brasil logrou atingir índices de aproveitamento da cota próximos

do seu valor total. Em todos os demais produtos, o Brasil apresenta um declínio do nível de utilização da cota disponível ao longo dos últimos anos.

O Brasil tem subutilizado as cotas de tecidos de fios tintos, de tecidos pesados, como brim, lona e lonita, tecidos para cama e mesa, as popelines e os tecidos para camisas, os tecidos para estampar e diversos tipos de vestuários e confecções, tais como: jaquetas, vestidos, camisas de malha, saias, calças, *shorts* e bermudas, ternos e paletós, apesar de haver um potencial de aproveitamento grande das cotas naquele mercado.

Em termos de utilização das cotas brasileiras, dentro do acordo Brasil – União Européia, o quadro não é diferente daquele verificado no caso dos Estados Unidos. A partir do ano de 1993, verifica-se uma queda bastante acentuada dos níveis de utilização de cotas disponíveis para o Brasil no mercado da União Européia. O Brasil esteve bem abaixo do nível potencial de utilização da cota de exportação para a União Européia em relação a todos os produtos em geral, com exceção de apenas um produto, que são os felpudos, sendo que na categoria de tecidos tintos, o Brasil logrou exportar cerca de metade da cota nos últimos anos. O Brasil utilizou percentuais muito baixos das cotas de exportação para a União Européia em fios de algodão, tecidos crus, tecidos sintéticos, calças, fios sintéticos, *tops* de lã e tecidos de mesa. Até mesmo um produto em que explorava níveis, em torno de 70 a 80% do nível das cotas disponíveis, como o caso das *t-shirts*, o Brasil hoje utiliza cerca de apenas 30% das cotas disponíveis.

No caso do acordo Brasil-Canadá, a utilização das cotas caiu significativamente de níveis que já eram muito baixos nos últimos anos. Praticamente, o Brasil não está utilizando as cotas disponíveis no mercado canadense de lençóis, fronhas, toalhas e *t-shirts*. Uma avaliação geral é de que o Brasil não tem aproveitado suficientemente as suas cotas para exportação nesses mercados mencionados.

12.5 – Escalada tarifária

Um ponto importante a ser avaliado no setor têxtil é o nível da escalada tarifária, ou seja, a graduação dos níveis de tarifas das matérias-primas até os produtos confeccionados finais. Com a adoção da reforma tarifária e a desgravação levada a efeito na abertura comercial, o nível da escalada tarifária, em 1990, reduziu-se drasticamente. O Brasil tinha uma grande escalada tarifária com tarifas muito baixas para as matérias-primas e muito elevadas para os produtos finais, inclusive com aplicação da similaridade nacional, alguns produtos do vestuário e confecção eram praticamente proibidos.

Com a adoção da reforma tarifária de 1990, que consagrou o princípio de menor número de níveis de tarifas para reduzir a escalada tarifária, essa forma de proteção das indústrias do setor têxtil reduziu-se consideravelmente, mas ainda persiste um nível elevado de escalada tarifária que discrimina os setores de produção de matéria-prima em favor dos produtos confeccionados de vestuário e cama, mesa e banho. Sob o argumento da importância da exportação de valor adicionado, adota-se no mundo o sistema de escalada tarifária, mas esse princípio tem sido questionado no âmbito da OMC, fazendo, inclusive, parte da agenda das negociações que deve iniciar-se a partir de 1999, com uma nova rodada na OMC.

Muitos países adotam o sistema de escalada tarifária, o que discrimina certos setores de comércio, enquanto outros países como o Chile adotam uma tarifa única de cerca de 11% para

quase todos os seus produtos, tornando a proteção mais neutra. Em uma abertura comercial tão intensa quanto a que ocorreu no Brasil, não se deve aceitar o princípio do estado não-neutro, isto é, o estado que discrimina determinadas atividades que agregam valor em favor de outras atividades. Quando não se sabe o coeficiente exato de emprego ou o coeficiente de utilização de mão-de-obra em cada produto, a discriminação de tarifas pode afetar justamente o setor que sofre mais no regime de abertura, que é o setor no mercado de trabalho de emprego.

A escalada tarifária dentro da tarifa externa comum (TEC), pode ser vista comparando algumas tarifas importantes, por exemplo, a matéria-prima ou o algodão tem uma alíquota na fibra ou pluma, na ordem de 8%, enquanto o algodão já cardado e penteado (os *tops* de algodão) tem 8%, as linhas de costura 14%, os fios 14%, os fios já condicionados para venda retalho 16% e os tecidos 18%. Além disso, os tecidos já confeccionados, como roupa de cama, mesa e banho, têm uma tarifa de 20%; os cortinados, artefatos para guarnição de interiores e decoração têm uma tarifa de 20%, vestuário e acessórios, inclusive de malha, 20%, os felpudos e os tecidos atolhados 18%. Destarte, a indústria têxtil nacional é protegida com o esquema de escalada tarifária.

Os efeitos da escalada tarifária sobre os custos de importação de produtos têxteis podem ser estimados, a partir de uma composição CIF de importação de um produto têxtil padrão. Partindo-se do preço FOB e adicionando-se as despesas de frete e seguros, despesas de fechamento de câmbio, adicional de frete, comissão do despachante, imposto de importação e ICMS nas conhecidas composições CIFs do custo, um produto têxtil que tiver uma alíquota de importação de zero, tem com essas despesas um nível de custo do produto internalizado no mercado interno, uma majoração de 35,38%.

Uma alíquota de importação de 10% faz com que o produto têxtil importado, a partir de um preço FOB de 100 tenha uma proteção de 48,48% com adição de todas essas despesas até a internalização do produto no País e, finalmente, uma alíquota de importação de 20%, ao se importar o produtos pagando-se as despesas de CIF e internalização tem uma proteção de 61,58%. Portanto, a escalada tarifária determina uma proteção que é tanto maior quanto maior for o nível da tarifa. A proteção natural conferida pelos custos de importação mais o imposto de importação de uma tarifa zero tem uma proteção de 35,38%.

Em 23 de março de 1992, o Conselho de Ministros da União Européia aprovou um programa de selo ecológico (*ecolabelling*). Com ele, o produtor poderá obter um selo ecológico para seu produto quando o processo de produção e o ciclo de vida do produto atenderem aos critérios gerais e específicos estabelecidos para aquele produto, em particular. O principal objetivo do programa é encorajar os consumidores a comprarem produtos, levando-se em conta o impacto ambiental do produto durante seu processo de produção.

Crítérios para a obtenção de selo ecológico já foram adotados e publicados para 12 categorias de produtos de consumo: máquinas de lavar roupa, máquinas de lavar pratos, fertilizantes, papel higiênico, papel-toalha, sabão para máquinas de lavar, lâmpadas, tintas e vernizes, roupa de cama e camisas, papel de fotografia e refrigeradores. Em 1997, a Comissão da UE planeja desenvolver critérios para produtos de papéis convertidos e reciclados, tecidos sintéticos e de lã, computadores pessoais e calçados.

Embora o programa do selo ecológico não restrinja as exportações diretamente, seus efeitos sobre a decisão de consumo dos consumidores europeus podem ser bastante significativos. Note-se que, mesmo os produtores brasileiros que já atendem aos critérios estabelecidos terão um aumento de custo, na medida em que a obtenção do selo implicará na realização de testes adicionais de avaliação de conformidade.

Os EUA impõem cota global e cotas específicas por produto às importações de fios, tecidos e confecções provenientes do Brasil. As importações norte-americanas de produtos têxteis brasileiros cobertos pelo regime multilateral caíram de 320 para 227,1 milhões de dólares no período 1994-1996.

Sob o programa de integração do regime de cotas da GATT, monitorado pelo *Textiles Monitoring Body* (TMB) da Organização Mundial de Comércio (OMC), a eliminação dessas restrições quantitativas, de acordo com o cronograma submetido pelos EUA ao TMB, só se dará em 2005 para cerca de 89% das importações norte-americanas desses produtos.

As tarifas de importação norte-americanas para produtos têxteis se encontram entre as mais altas do mercado, podendo chegar, em numerosos casos, a 38% *ad valorem* + 48,5 centavos de dólar por quilograma. A combinação de restrições quantitativas, com altas tarifas de importação e constantes alterações de critérios, como regras de origem e novas exigências técnicas, como requerimentos de etiquetagem e/ou de documentação, para fins de internação desses produtos reduzem a um mínimo, quando não eliminam por completo a competitividade dos produtos importados naquele mercado.

Recentemente, com o objetivo de evitar disputa com a União Européia na OMC sobre suas novas regras de origem, os EUA propuseram remover as cotas para tecidos de certos países fornecedores da EU. Segundo as novas regras norte-americanas, a origem do lençol, por exemplo, passa a ser o país onde o tecido do lençol foi fabricado. Ou seja, se o tecido foi fabricado no Egito, o lençol europeu feito com esse tecido entraria nos EUA dentro da cota egípcia. Os lençóis fabricados na EU, portanto, estariam sujeitos às cotas estabelecidas pelos EUA para os países onde se originaram os tecidos utilizados na sua fabricação.

Se os EUA removerem as cotas de importação para lençóis provenientes desses países (Tailândia, Indonésia, Malásia, Turquia e Egito), conforme proposto, os lençóis europeus passarão a entrar nos EUA, discriminatoriamente, sem restrições, enquanto todos os demais países em situação similar à européia permanecerão restringidos.

As categorias têxteis afetadas seriam: 313 (tecidos para lençóis), 314 (popeline), 315 (tecido para impressão), 317 (sarja), 326 (cetim), 611 (malha mesclada com alto conteúdo de fibra artificial), 618 (malha de fibra artificial) e 629 (outros tecidos).

CAPÍTULO XIII

ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DA CADEIA

13.1 – Introdução

Em toda a cadeia agroindustrial é necessário o desenvolvimento de mecanismos de coordenação e governança entre os seus diversos elos constitutivos. Entretanto, é preciso conhecer mecanismos naturais que existem na economia e que ocasionam antagonismo, confrontação, litígio e descoordenação entre os elos das cadeias. No caso da cadeia têxtil, há vários fatores que podem potencialmente contribuir para a existência de uma falta de coordenação entre os elos de produção de fibra, beneficiamento do algodão em caroço, fiação, tecelagem, confecção, etc.

Uma das primeiras características próprias da cadeia que conduzem a antagonismos entre os elos são as de caráter econômicos e as naturais, que potencialmente compelem os atores, no início dos elos da cadeia, ao antagonismo. Especificamente, uma razão para a confrontação dentro da cadeia é a de que a produção da fibra é atomizada, enquanto o beneficiamento do algodão em caroço, a fiação e a tecelagem não o são. Portanto, uma razão para antagonismo é não prevalecer em todos os elos da cadeia os paradigmas da concorrência perfeita.

A segunda razão para antagonismos dentro da cadeia decorre do fato de que nem todos os elos podem conformar um interesse organizado. Os produtores são muito numerosos e é muito difícil formular uma ação coletiva quando os produtores são atomizados. Entretanto, em outros elos da cadeia, como na tecelagem, o número de empresas é muito menor e o porte muito maior. Assim, o porte e o número das indústrias facilita a organização de um interesse têxtil organizado. A maior consequência dos antagonismos de interesses é que os segmentos que têm interesse político organizado têm mais poder de barganha junto ao Estado.

Assim, a terceira razão para o antagonismo dentro da cadeia que agrava a razão anterior é o fato de os órgãos de políticas setoriais podem, eventualmente, tomar partido nos processos de barganha pela regulação do Estado. Isso é, a atuação governamental, à medida que toma partido nos processos de negociação de tarifas, preços, exportações e importações, pode criar um antagonismo latente potencial dentro da cadeia.

O Estado, quando há uma abertura comercial, deve respeitar, em termos absolutos, o princípio de neutralidade. Portanto, se o Estado tomar partido é possível que haja antagonismo e um estado de confrontação dentro da cadeia.

Uma outra razão para instalar-se dentro da cadeia um processo de confrontação e antagonismo é a falta de instrumentos ágeis que promovam a defesa da concorrência comercial ou que protejam a concorrência doméstica contra as importações com *dumping* e subsídios. A falta de instrumentos de defesa comercial pode criar antagonismos dentro da cadeia, na medida em que se um setor for afetado com importações maciças de produtos subsidiados, ele tenderá a entrar em colapso; sabendo-se, de antemão, que se não houver tais instrumentos para todos os setores, é possível que a concorrência desleal, o *dumping* e o subsídio acabem afetando mais alguns elos da cadeia; instalando-se, no conjunto de elos, um grande estado de confrontação, porquanto a competitividade de um elo depende da competitividade do elo a montante, ou da importação.

Assim, a falta de instrumentos ágeis de defesa comercial podem acarretar um grande estado de confrontação e antagonismo, rompendo todos os mecanismos porventura existentes de coordenação dentro da cadeia.

Duas outras razões podem contribuir para o rompimento da harmonização de interesses dentro da cadeia. O primeiro é a atuação do Estado, no sentido de criar reserva de mercado e protecionismo. No passado, o Estado brasileiro protegia o setor produtor de fibra contra importação, e o setor têxtil da mesma forma; e o de confecções não era uma exceção a essa regra. Isso ocorreu com todos os setores de economia. Os anos de protecionismo criaram um entorpecimento da capacidade competitiva dos elos e forçaram um equilíbrio artificial na barganha de preços entre eles.

Removidas as barreiras de protecionismo e com a abertura da economia, instalou-se uma concorrência bastante acirrada entre o produto importado e o produto nacional. Nesse momento, se o governo eleger um setor ou um elo da cadeia para desfrutar de alguma forma de proteção, ou proibir exportações de algum setor de produção de matéria-prima, por exemplo, pode causar grande rompimento no equilíbrio de negociações e barganhas de preços dentro da cadeia.

Finalmente, como reconhece a OMC, um potencial para a instalação de conflito e confrontação dentro da cadeia é a escalada tarifária; ou seja, a proteção do Estado para determinados elos, sob a alegação dos argumentos de indústria infante e de exportação de valor adicionado. No passado, os argumentos de exportação do valor adicionado ocasionaram protecionismo a certos setores, muito embora tais alegações não estivessem respaldadas por estudos empíricos que dissessem quais os reais indicadores de valor adicionado deveriam ser usados.

Destarte, um estudo de competitividade não pode prescindir de um estudo das estruturas e dos mecanismos de coordenação entre todos os elos dentro da cadeia. Uma cadeia eficiente e competitiva é aquela na qual todos os elos estão devidamente ajustados entre si, por meio do mercado, nas negociações de preços e na garantia de suprimento de matérias-primas e produtos intermediários, de tal forma que a eficiência de cada elo não fique comprometida com a falta de eficiência a montante dos elos que fornecem as matérias-primas básicas para que o elo funcione, com preços e garantia de suprimento. Isso é verdade para todos os elos.

Quando a cadeia tem mecanismos de coordenação eficientes, instala-se uma estrutura de governança em todos os elos e na cadeia como um todo. Por outro lado, se houver problemas nos mecanismos de coordenação a cadeia se fragiliza, perde competitividade, dentro do princípio de que nenhuma “corrente” (cadeia) é mais forte do que o seu elo mais fraco.

As cadeias mais eficientes do complexo têxtil mundial são justamente aquelas que dispõem de algumas formas de contratos de suprimento entre os elos produtores de matérias-primas a montante e o elo em si. Esse é o caso da indústria de fiação ou da tecelagem integrada, que depende de fornecimento confiável, a preços competitivos, do algodão em pluma e de fios sintéticos e artificiais. No caso da indústria de confecções, esse elo depende do fornecimento de insumos intermediários, tais como tecidos, malhas, aviamentos e outros.

É preciso investigar até que ponto, na cadeia têxtil brasileira, há uma harmonia de interesses entre todos os elos, para se avaliar a competitividade da cadeia. Entretanto, se o relacionamento

entre os elos for de natureza conflituosa, dificilmente a cadeia será competitiva. O objetivo deste capítulo é identificar, a partir de uma pesquisa da documentação do passado, os conflitos da cadeia têxtil na qual faltou coordenação e mecanismos de harmonização de interesses entre os elos.

13.2 – Características do setor: incentivos potenciais para a descoordenação da cadeia

13.2.1 – A política de reserva de mercado da matéria-prima para as indústrias

Nesta seção do capítulo procuramos indicar as características da cadeia, a partir do algodão, que indicam o quanto ela era fragilizada, antes mesmo da crise de importação do algodão. As características de problemas de poder de barganha nas negociações de preços, a partir da produção da pluma, já indicavam o quanto a cadeia como um todo era frágil.

Enquanto o Brasil produzia o suficiente para abastecer o mercado interno e para exportar excedentes, não havia conflitos entre a produção de fibra e as indústrias têxteis.

Durante muitos anos o governo praticou, como indica a literatura (Vasconcelos, 1986), formas de reserva de mercado da fibra de algodão para o abastecimento da indústria. Por muitos anos, na definição da estratégia da comercialização das safras, a tônica do governo sempre foi de abastecer primeiro a demanda da indústria e, se houvessem excedentes, estes podiam ser exportados. A tônica era que se mantivesse dentro do País um estoque suficiente para assegurar preços e volumes de fibra para a indústria.

A reserva de mercado da matéria-prima para a indústria não chegava a ter efeitos de redução da oferta, porquanto o governo dava ao setor produtor subsídios no crédito rural, na garantia do preço mínimo, nos créditos subsidiados à comercialização, na garantia de compra de excedentes e na concessão de subsídios para a exportação.

A lógica da reserva de mercado era a exportação de valor agregado, idéia que predominou desde meados da década de 70 até a recente abertura.

A reserva de mercado cerceava a livre exportação da *commodity* algodão e foi um fator de conflito dentro da cadeia têxtil.

13.2.2 – Características do relacionamento entre o setor produtor, as algodoceiras e a indústria

Um traço marcante da cadeia têxtil sempre foi a descoordenação entre os elos de algodão e todos os elos à jusante do setor de produção. Isso se devia a um conjunto de características entre os elos das cadeias: produção, beneficiamento e industrialização.

Quando não há uma estrutura de contratos e garantia de suprimento entre os elos de uma cadeia e todos os elos disputam no mercado os produtos que utilizam e vendem, a forma mais comum de análise da coordenação vertical das cadeias é o mecanismo de preços como elemento articulador desse processo. No setor do algodão, a produção é atomizada e inúmeros vendedores sem poder de mercado ofertam seus produtos, em mercados altamente concorrenciais do lado da oferta, sendo o preço formado pelo equilíbrio entre a oferta e a demanda. Entretanto, do lado da demanda, com a qual os produtores individuais se defrontam, não se encontra o paradigma de concorrência perfeita.

No caso do algodão, os intermediários não são, como em outros países, tão somente transmissores, de uma forma neutra, dos preços no fluxo produção-consumo, principalmente beneficiamento do algodão, no primeiro elo após a produção. Não sendo neutros, esses intermediários estariam produzindo distorções nos mercados e, conseqüentemente, alterando as condições de equilíbrio nas barganhas de preço. Na verdade, mesmo dentro dos marcos das cadeias da agropecuária isso ocorre com freqüência. Os muitos vendedores enfrentam sempre o poder de mercado dos oligopsônios da intermediação, numa sucessão de negócios que encaminham o produto até o consumidor final.

A produção de algodão é atomizada. O algodão em caroço é perecível e tem logo de ser processado, sob pena de deterioração do produto. O produtor, em geral, vende o produto em caroço ao beneficiador em um mercado local de poucos compradores, que exercem poder de monopsonio. Isso levou a que as cooperativas entrassem no mercado para proteger os produtores, como se verá mais tarde.

Na cadeia do algodão, não há simultaneidade na determinação de preços. É importante reconhecer que o processo entre a produção de algodão e o consumo da fibra há inúmeros negócios, entre eles está o negócio de descaroçamento do algodão em caroço (beneficiamento). Os produtores enfrentam uma situação de dispersão na produção, seguida de uma relativa concentração do produto nas mãos do beneficiamento com intermediação e nova dispersão nas indústrias de fiação. O poder de mercado era tanto mais forte quanto mais se afastavam os produtores das áreas em que competiam algodoeiras pela matéria-prima, o algodão em caroço.

As compras de grandes lotes de fardos de algodão em pluma, por sua vez, também estavam concentradas em grandes empresas com poder de mercado para impor preços às algodoeiras que operavam com reduzida escala. Por conseguinte, dois elos tinham baixo poder de mercado: o produtor e o maquinista. Esses dois elos da cadeia, portanto, eram passíveis de internalizarem grandes perdas, caso houvesse maior liberdade de compra de matéria-prima pelas indústrias em diversas fontes de suprimento.

A produção têxtil brasileira, mesmo sendo uma agroindústria, não desenvolveu ainda mecanismos adequados de coordenação vertical. As experiências nesse sentido são de integração parcial e, ainda assim, em segmentos específicos. São confecções com redes de lojas de fábrica ou vendas de produtos, mediante *franchising*; tecelagens com confecções próprias; ou ainda tecelagens com fiação própria; ou cooperativas de cotonicultores que montaram algodoeiras.

O mercado de algodão em caroço mostra-se oscilante, em função da sazonalidade, com preços reduzidos nas safras, face ao pico de oferta, e os preços elevados na entressafra, com menores volumes transacionados. Essa ocorrência seria contornável se os cotonicultores tivessem algum mecanismo para proteger suas rendas, uma vez que a maioria vende num período curto do ano, premida pelos compromissos a saldar, pois as dívidas das operações de produção são elevadas. Ademais, a condição de armazenar o produto é inacessível a muitos deles; além da falta de recursos para pagar o beneficiamento. Desse modo, parcela significativa vende na colheita, fato verificado no conjunto de pequenos e médios cotonicultores.

Nos principais países algodoeiros, o beneficiamento configura-se como um serviço contratado pelo cotonicultor, que, posteriormente, comercializa ele próprio os fardos de algodão em pluma. No mercado brasileiro esse agente constitui-se num intermediário, dado que adquire a grande parcela do algodão em caroço, beneficia e comercializa. Uma diferença importante é que a pluma pode ser armazenada por longos períodos, ao contrário do algodão em caroço, que pode estragar com rapidez.

A classificação do produto pelo beneficiador é outra fonte de conflito dentro da cadeia, dada a margem aos deságios por “sujeira”. Normalmente o preço recebido pelo agricultor configura-se como “bica corrida tipo 6”, sem prêmio para o produto de qualidade superior. Se o produto é superior, as vantagens são praticamente nulas, mesmo que se produza pluma melhor; mas se o produto é inferior, os descontos são sempre mais que proporcionais à gravidade dos defeitos. As cooperativas têm procurado alterar essa realidade, mas defrontam-se com inúmeros problemas para operar nesse mercado, face à posição consolidada das algodoeiras isoladas.

Outro ponto de conflito reside nos impactos diferenciados da sistemática de tributação sobre as cooperativas e as algodoeiras. O principal tributo incidente sobre o algodão é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cujo caráter indireto incide sobre cada operação, ainda que diferido para a operação seguinte dentro de cada estado. Os mecanismos de sonegação por parte das algodoeiras são maiores que os das cooperativas, pois estas são submetidas à verificações rotineiras de sua escrituração. Como em algum momento, a matéria-prima intermediária ou o produto final será objeto de transação interestadual e o recolhimento obedece ao preceito da origem; e a diferença da ação do fisco sobre as cooperativas e as algodoeiras será manifestada.

Um óbice à integração da cadeia tem sido a questão da qualidade da fibra de algodão produzida no País. O avanço tecnológico na indústria tem imposto novos requisitos de qualidade que o elo de produção e de beneficiamento não têm sido capazes de atender com a agilidade necessária.

Com as máquinas e equipamentos antigos utilizados pela indústria têxtil antes da abertura econômica era mais fácil conviver com os problemas de qualidade da fibra. As modernas tecelagens “a jato de ar” ou mesmo fiações de alta rotação exigem fibras resistentes para concretizar o potencial de produtividade desses equipamentos. Se isso é verdade, e o algodão é uma fibra submetida a processo biológico de produção, o problema pode não estar na variedade utilizada, como se quer fazer crer, pois uma excelente variedade do ponto de vista da qualidade laboratorial da fibra pode não manifestar essa característica, mesmo quando submetida à adubação e correção de solo deficiente.

Estudos agrônômicos relacionam diretamente adubação e correção do solo com o desenvolvimento da planta e com a qualidade da fibra. O comprimento da fibra, por exemplo, é enormemente influenciado pela adubação nitrogenada, e a maturidade está relacionada com o potássio. Outra vez há a instabilidade de preços; e o não pagamento diretamente pela qualidade do produto e mesmo pela produtividade, se manifesta nas receitas líquidas. Regidos por sistemas de contratos que garantissem a colocação do produto, bem como por preços remuneradores da qualidade, certamente os cotonicultores atenderiam melhor a essa exigência industrial.

Outro efeito, talvez o mais perverso deles, sobre a qualidade do algodão, está na prática da colheita na modalidade “rapa”. A estacionalidade da colheita com pico de utilização de mão-de-obra num período muito curto produz uma escassez relativa de pessoal nessa época. Com isso, os preços da diária atingem níveis abusivos e as práticas dos “colhedores” revestem-se da decisão de colher até certa quantidade, para atingir certo nível de remuneração, a partir do que diariamente, prolongando gastos de transporte e outras condições ofertadas para atrair a mão-de-obra escassa.

Pagando por produtividade, o cotonicultor não consegue impor o critério de colheita “maçã a maçã”, que produziria melhor qualidade do produto. Isso porque os “colhedores” irão optar por lavouras que não exijam esse procedimento, obtendo a remuneração desejada em menos tempo de trabalho, pois o pagamento se efetua por arroba colhida. Por outro lado, como o cotonicultor também não recebe pela qualidade, não tem interesse em forçar sua concretização. Além disso, seria necessário que todos tivessem esse procedimento, caso contrário o cotonicultor perderia seus “colhedores”.

Essa prática de colheita de algodão tem impactos no rendimento das etapas seguintes. Exige maior esforço das beneficiadoras para limpar o produto, visando reduzir suas deficiências nas etapas posteriores. Porém, mesmo que isso seja feito com esmero, o fato de terem sido colhidas maçãs de diferentes estágios de maturação produzirá maior dificuldade da fiação. Mais do que tudo isso, a limpeza das “sujeiras” mais grossas pode “estressar” a fibra, levando à dificuldade de se operarem filatórios com alta rotação e “a jato de ar”, também de alta velocidade operacional.

Portanto, inúmeros são os inconvenientes para todas as etapas da produção têxtil se persistir a situação da qualidade da fibra nacional. A agroindústria brasileira de algodão, para firmar-se no caminho da modernização, precisa incorporar práticas empresariais mais modernas no tocante à obtenção de suprimento adequado em qualidade e quantidade. Essa realidade torna-se crescentemente incompatível com a modernização em curso nas várias etapas industriais da produção têxtil brasileira.

13.3 – A experiência de conciliação de interesses e coordenação do grupo do algodão

13.3.1 – A formação do grupo da política do algodão

O objetivo desta seção do capítulo é recuperar a memória de uma iniciativa de se fazer convergir o interesse de cada elo da cadeia têxtil para um interesse comum de todo o complexo. Essa iniciativa foi importante, porquanto mostra possibilidades e dificuldades de se harmonizar interesses dentro da cadeia têxtil. Para a elaboração desta seção foi necessária a recuperação da documentação da formação desse grupo.

Em janeiro de 1994, foi formado o grupo da política do algodão, sob a coordenação do Ministério da Agricultura. Entretanto, muito antes já havia uma conciliação de interesses dentro da cadeia.

Em maio de 1988, reunidos no Auditório do Ministério da Agricultura, os representantes da cadeia agroindustrial do algodão, celebraram um acordo que resultou na Resolução CONCEX nº 155, segundo a qual, seriam eliminadas, em definitivo, as restrições quantitativas às exportações e

importações da fibra e demais produtos, criando-se, de forma absolutamente precursora, a desgravação tarifária feita pelo Brasil e a liberdade integral de comércio para o algodão e seus derivados.

Inspirados nesta experiência pioneira, os representantes das organizações privadas da cadeia agroindustrial do algodão, reunidos em janeiro de 1994, por consenso, resolvem tentar adotar um conjunto de posicionamentos e encaminhar pleitos específicos, no contexto das políticas para o algodão e o complexo têxtil.

Principiando pelo setor de produção primária, registramos que o setor de fibra viveu em 1993 a maior crise da história do algodão no Brasil. A área do algodão caiu, nos Estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, 39% na safra 1992/93 e cairia, de acordo com a CONAB, entre 14 e 18% na safra 1993/94.

Na fibra de algodão, o Brasil importava subsídios e exportava impostos (Conjuntura Agropecuária, Ano III, nº 24, da CONAB).

Desde a safra 1991/92, o Brasil vinha sendo invadido por produto importado. A partir do início de 1993, os preços de algodão começaram a cair. Em junho do mesmo ano a queda se acentuou, chegando-se em setembro com preços nacionais abaixo do produto importado.

Na cadeia agroindustrial do algodão o setor de fibra não foi o único afetado pela política de abertura de comércio. No próprio mês de junho de 1993, em que se instalou a crise da fibra, o setor têxtil esteve próximo de uma “guerra” causada pela abertura de mercado. Apesar da proximidade da Fenit, com possibilidades de recuperação das vendas, o setor se dividiu com relação à redução das tarifas (aprazada para 1º de julho).

Esta desgravação tarifária colocou em campos antagônicos a indústria de confecções e a indústria têxtil. Os pleitos da primeira eram de permitir a entrada de produto estrangeiro (alegadamente de “melhor preço e melhor qualidade”), e da segunda era um desejo de retardar a desgravação aprazada. As alíquotas da fibra caíram de 55% para zero e de tecidos e confecções de 85 para 20% (sendo, para os tecidos de algodão, fixada com uma alíquota de 15%). O Programa Setorial Integrado (um acordo de consenso idêntico ao que se buscava com o grupo do algodão) acatou a desgravação tarifária, porém não antecipou o aprofundamento da recessão e a elevação dos juros havidos na economia. A indústria têxtil, pelas razões expostas, tanto quanto pela importação de tecido barato, entrou em graves dificuldades.

De acordo com uma fonte (ABIT), apenas em algumas indústrias têxteis, foram perdidos (nos setores industriais), na metade do ano de 1993, 100.000 dos 450.000 empregos nos setores de fiação e tecelagem. O setor de vestuários, por sua vez, (ABRAVEST) estimava que o produto importado era indispensável à sobrevivência daquela indústria. Alegava ainda que o tecido importado tinha preço compatível e “qualidade superior”. O setor de atacado (Sindicato do Comércio Atacadista de Tecidos, Vestuário e Armarinhos) acreditava que as importações dos tecidos eram absolutamente indispensáveis ao mercado.

As importações de fibra e de tecidos atingiram, no ano de 1993, a expressiva cifra de cerca de 2 bilhões de dólares. Desse total, metade foi gasto com fibra e metade com tecidos. A cadeia agroindustrial do algodão oferecia, entre empregos diretos e indiretos, cerca de 2 milhões de empregos. De acordo com algumas fontes, o setor produtor perdeu cerca de 300.000 empregos (mercado) e o restante do setor têxtil perdeu outros 400.000 empregos (SINDITÊXTIL).

13.3.2 – Resoluções e pleitos

Os setores representados no grupo reconheceram que a questão da produção e da melhoria da produtividade era um ponto crítico. Entretanto, nessa área não houve disputa de posições e os acordos foram mais tranquilos. Outros pontos requereram esforços de conciliação. Os tópicos recuperados da documentação original indicam esses pontos.

Inexplicavelmente, as tarifas da fibra foram fixadas em zero. Não havia razão para haver um setor, como o do algodão, em que no mercado internacional havia pesados subsídios, se expusesse a produção nacional à concorrência predatória. Com essas tarifas não era de se estranhar que a área tivesse caído cerca de 32%, do ano que foram zeradas as tarifas (1990), até 1994. O café, que o Brasil exportava, tinha tarifa de 15%. E o algodão tinha tarifa zero. Não houve consenso em relação à elevação da tarifa da fibra.

Houve, contudo, consenso em se criar de imediato o *draw back* agrícola, em que os insumos usados na produção da fibra fossem isentos de tarifas, com o compromisso de exportar a fibra mais tarde, nas mesmas condições do *draw back* industrial, corrigindo-se uma discriminação antiga contra a fibra nacional.

Uma colocação feita com relação às tarifas (BM&F) nos dava conta de que: “qualquer proteção para incentivar o plantio deveria ser implantado com muita cautela, lembrando que a carga tributária atual em cima do algodão é de 32%, pois uma alíquota representa nada mais do que um imposto para pagar outros impostos; que aliás beneficiará a cotonicultura dos países vizinhos, que não pagam uma alíquota elevada (dentro do Mercosul), e acabam recebendo o valor desse tributo por falta de concorrência mundial, que futuramente aumentaria ainda mais suas lavouras de algodão em detrimento do Brasil”.

Finalmente, a BM&F formulou uma sugestão no sentido de se “evitar importações maciças especulativas, concorrência desleal e predatória, internacionalmente, em detrimento do produtor brasileiro”. Propôs ainda: “Introduzir mecanismo de controle para que o País importe quantidades condizentes com suas reais necessidades”.

Quanto à tributação, a primeira reivindicação era em favor da eliminação de todo e qualquer imposto que grava quaisquer produtos da cadeia agroindustrial do algodão na exportação.

Uma outra questão delicada é a chamada “guerra fiscal”, que, aliás, acabou se transformando em uma “guerra jurídica”. Alguns estados (São Paulo) procuraram adotar medidas para neutralizarem benefícios fiscais praticados por outros estados (Rio de Janeiro, Goiás e Espírito Santo). Entre os benefícios concedidos, encontravam-se o elastecimento dos prazos de recolhimento do ICMS e a não-cobrança de juros. Com isso, empresas estavam se transferindo para os “paraísos fiscais”.

A proposição nessa questão era de que se unificasse em definitivo o tratamento fiscal, no âmbito do CONFAZ, concedido ao produto importado, sob pena de concorrência predatória desleal com o produto nacional.

Uma contribuição oferecida adicionalmente (BM&F) a esse grupo de medidas foi a de que fossem suspensos os tributos sobre o algodão (FUNRURAL, COFINS e PIS); sobre os insumos (ICMS, IPI, Imposto de Importação), e sobre a importação das máquinas agrícolas (IPI, ICMS, Imposto de Importação).

Para melhorar a concorrência desbalanceada nacional e, também, para melhorar o capital de giro da cadeia algodoeira, foi proposto diferir o ICMS, em todo o território nacional, até a comercialização do produto industrializado.

13.3.3 – Principais pontos

1. A crise do algodão atingiu tais proporções que não dava mais para esperar pelo futuro; daí a convocação para uma proposta de negociação conjunta de uma política para o algodão, dentro de um enfoque novo, do *agribusiness*; com todos os setores envolvidos; o algodão era um caso claro, por consenso, de que desenvolvimento é emprego.
2. A indústria têxtil assinalou que “nunca se viu uma situação igual a esta; o setor têxtil está disposto a colaborar da plantação à comercialização; a causa da crise não é só a importação, pois acabaram os créditos oficiais, os preços mínimos, os recursos para a políticas de preços (financiamento de comercialização); até o Instituto Agrônômico de Campinas também tem dificuldades; resolver tudo sozinho será muito difícil; as importações de fios sintéticos e de fios do Paquistão são exemplos das dificuldades”.
3. A indústria têxtil revelou disposição de colaboração: “as importações foram liberadas em 1988 e as crises se instalaram em 1992 e 1993, portanto não foram só as importações; as causas foram as políticas inadequadas que causaram a queda da produção; há dicotomia entre as políticas domésticas e as tarifas; a indústria têxtil foi penalizada; uma proposta para recuperar o setor é a redução de imposto por 5 anos, conjugada com redução dos custos financeiros; as tarifas podem vir a favorecer os produtos substituíveis”.
4. Setores da indústria assinalaram que “a colocação de impostos de importação retiraria competitividade dos produtos nacionais; estamos em uma economia globalizada; se colocarmos impostos ajudaremos os produtos substitutos da fibra; não somos favoráveis à colocação dos impostos de importação”.
5. O setor produtor registrou que: “a cultura reclama os investimentos em pesquisa; participação do setor privado; empenho no desenvolvimento de variedades competitivas, pois temos clima e solos; há de se fazer também a modernização da indústria têxtil brasileira; há de se fazer um estudo tipo programa de modernização de todo o complexo do algodão; há uma diferença muito grande entre a cotonicultura do Centro-Oeste e do Sudeste (e Sul)”.

6. O segmento de produtores reforçou a posição de que: “O setor de produção apresentou o maior ajuste de redução de toda a cadeia; a crise ocorreu devido às importações de produto subsidiado, esta é a nossa posição; há a necessidade da sobretaxa para o produto subsidiado e do imposto normal, pois não se justifica a tarifa zero”.
7. Outro representante do setor dos produtores de fibra assinalou que: “o imposto de importação salvaria os cultivos; a tarifa pode ser um substituto do preço mínimo; a retirada do preço mínimo, acompanhada por uma tarifa normal, com o imposto compensatório, não seria tão grave; o problema é que se tirou o preço mínimo, a tarifa e não se aplicou o imposto compensatório; tem de haver uma taxa que garanta um nível de preços mínimos; se nós consultarmos os dados, verificamos que as produtividades brasileiras estão competitivas com as dos demais países, exceto no algodão irrigado no exterior; a produtividade é boa, o produtor precisa ter lucro com ela, só não pode competir com subsídios”.
8. Quanto ao ICMS, uma proposta aceita por consenso foi o diferimento até a última operação; muito embora uma primeira reação de alguns técnicos de governos estaduais tenha sido negativa, em razão da sonegação “na ponta” (varejão); uma outra idéia era um tratamento dos impostos do algodão da mesma forma dos produtos da Cesta Básica. Uma outra idéia seria a supressão dos impostos, condicionada ao aumento de produtividade.

Como é possível depreender da análise das posições dos representantes dos segmentos participantes houve discordância em relação às tarifas de algodão em pluma. Havia um denominador comum representado pela questão de arquitetura tributária da cadeia. Em todo caso, prevaleceu a dificuldade de diálogo entre elos importantes da cadeia; o que torna difícil uma harmonização e uma coordenação da cadeia – que é fundamental para a sua competitividade.

Recentemente tem havido enormes esforços de diálogo entre os setores. A questão da oferta da fibra preocupa e levou a segmentos importantes dos setores têxteis a tentarem recuperar a produção nacional, com a fundação de uma associação que congrega produtores e os setores industriais denominada ABCAO.

Além disso, foi elaborado pela ABIT, por meio do seu Comitê do Algodão, em 1997, um Plano Nacional para o algodão, com o objetivo de, no futuro, o setor têxtil ser “inteiramente suprido por produção brasileira”.

13.4 – Ações e políticas que possam minimizar os conflitos entre os segmentos da cadeia têxtil

Há inúmeras ações e políticas que podem induzir a um abrandamento dos conflitos entre os segmentos do setor, em um primeiro momento; e, em um segundo momento, criar um clima de cooperação de todos os setores em favor do crescimento da cadeia no Brasil.

Entre as ações que os setores privados podem empreender para minimizar os conflitos internos à cadeia as mais importantes são:

- a) a despeito das divergências freqüentes, que aparecem no relacionamento do segmento de produção e da indústria, por ocasião das discussões ligadas à tributação, concessão de crédito, em órgãos públicos e bancos estatais, é imprescindível trazer para o debate um poder moderador ou uma instituição independente de avaliação do mérito das disputas;
- b) a atitude de confrontação tem de ser mudada, separando-se as disputas por preço das questões que interessam a todos os segmentos, uma vez que, não raro, as disputas em torno dos preços “contamina” as discussões – com as medidas relacionadas acerca da atuação do setor público as disputas por preços poderão ser minoradas, como se verá a seguir;
- c) independentemente das dificuldades de negociação, os setores privados têm de celebrar um compromisso de seguir discutindo os assuntos, pois o rompimento presta um desserviço aos interesses do setor; e
- d) o ponto mais importante: os setores individuais devem evitar a todo custo a adoção de ações (principalmente com o patrocínio do Estado) que prejudiquem direta e irrefutavelmente os interesses de algum ou alguns setores da cadeia.

Não menos importantes são as ações e políticas a serem empreendidas, evitadas, implementadas e patrocinadas pelo setor público. Se o Estado tomar partido nas barganhas de preço o potencial de confrontação cresce substancialmente. Independentemente das ações propostas se destinem ou não a reduzir os atritos nas negociações de preços – foco principal das disputas entre produtores e indústrias – as principais ações devem ser:

- a) um empenho dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais no sentido da interiorização de uma classificação oficial, tanto para o algodão em caroço (evitar a classificação do tipo “bica corrida”) quanto para a pluma, pois esta é uma fonte de atrito entre produtores e elos à jusante da cadeia;
- b) reforço de recursos públicos para um empenho adicional da pesquisa agropecuária para criação de tipos mais adequados à fiação – no sentido de reduzir o atrito entre os produtores nacionais com as empresas consumidoras de fios, que procuram o produto importado;
- c) os órgãos do Executivo devem apoiar as organizações que representem unidades de produção, em quaisquer elos, atomizadas (principalmente na produção de fibra, pequenas e médias empresas de confecção, etc.), uma vez que é mais difícil haver representação de interesses em segmentos pulverizados;
- d) deverão ser dados apoios adicionais às cooperativas, para fortalecimento do setor produtor, não somente em termos de organização da comercialização, mas de assistência técnica, creditícia, social, etc.;
- e) o ponto mais importante deste conjunto deve ser: o Estado tem, obrigatória e irredutivelmente, que adotar uma política mais neutra em relação à políticas que afetem

- segmentos individuais ou conjuntos de segmentos – o Estado não deve tomar partido na abertura comercial;
- f) um ponto importante é reduzir o grau da escalada tarifária entre matérias-primas e produtos manufaturados – questão que está sendo debatida no âmbito da OMC que acaba por discriminar setores da economia e países no comércio internacional – a escalada tarifária corresponde ao Estado eleger setores para proteger e outros para expor, em uma economia globalizada;
 - g) o Executivo deveria condicionar todos os seus programas, inclusive e principalmente os de empréstimos (e quaisquer formas de apoio) a uma harmonização de interesses entre todos os elos das cadeias – para promover o interesse comum: não está provado que a seleção de segmentos necessariamente conduz ao desenvolvimento e crescimento econômico;
 - h) o Estado deve outorgar incentivos fiscais, não de forma seletiva, para alguns setores, mas para todos os segmentos, de forma harmônica – incentivos fiscais industriais têm de ser acompanhados com incentivos fiscais para cooperativas;
 - i) o Executivo deve adotar uma postura definitiva em favor da defesa da concorrência comercial para todos os elos da cadeia – sem quaisquer exclusões – inclusive adotando a prerrogativa que ele tem de iniciar, por conta própria, investigações;
 - j) os órgãos fazendários devem concentrar sua fiscalização em todas as modalidades das importações: desde as importações de fibra, com problemas de classificação e qualidade, até fios, tecidos e produtos confeccionados de baixa qualidade; inclusive na premente questão do comércio ilegal de todos os produtos; e
 - k) o Executivo poderia formular um plano integrado de desenvolvimento de todo o complexo têxtil, condicionado ao concurso de todos os setores no desenho do programa.

CAPÍTULO XIV

A QUESTÃO DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA DE TODA A CADEIA TÊXTIL

14.1 – Introdução

Um papel fundamental do Estado na abertura comercial – tanto quanto nas relações de competição entre as empresas no mercado doméstico – é promover a defesa da concorrência. Um setor competitivo deve estar protegido da concorrência desleal no mercado interno, quando há concentração e poder de mercado. Para isso, foram aprovadas leis, no âmbito do CADE e da Secretaria de Direito Econômico, para reprimir a construção de poder de mercado e condenar empresas que, por meio de práticas de concentração desse poder, procuram eliminar empresas que são competitivas. Se comprovada a prática de concentração de poder de mercado, são aplicadas sanções específicas.

O princípio é o mesmo na área de defesa comercial. Foram aprovadas regulamentações, no âmbito do Departamento de Defesa Comercial (DECOM) – que substituiu o Departamento Técnico de Tarifas (DTT), do passado – para acolher petições, realizar investigações de alegações de práticas de subsídios e *dumping* nas exportações para o Brasil, aplicando direitos compensatórios, *antidumping* e salvaguardas comerciais. Entretanto, a legislação nacional e a regulamentação da OMC exigem a existência de provas inequívocas de subsídios, de práticas de *dumping*, de provas de dano ao setor produtor e existência de nexo causal entre a existência das práticas e os danos.

Destarte, por um lado, não bastam alegações de práticas de comércio desleal e predatório contidas em uma petição, para que se imponham os direitos compensatórios e *antidumping* automaticamente. Há de cumprir os ritos – bastante rigorosos em matéria de provas e procedimentos – contidos nos Códigos da OMC, consagrados pelas autoridades investigadoras, no caso, o DECOM atualmente. As provas têm de ser inequívocas e os dados têm de ser adequados para se ajuizar o direito à imposição dos impostos. Por outro lado, entretanto, os peticionários-reclamantes também têm o direito a uma investigação justa, que lhes assegure os direitos ao que a lei faculta.

Apesar do fato de que, no caso da cadeia têxtil, a questão da defesa da concorrência comercial sempre foi um ponto muito importante, a literatura é, neste particular, extremamente escassa. Não há acesso possível a petições ou documentos que mostram (ou denunciam) práticas de comércio ilegal, feitos por setores interessados. Esses documentos são gravados com cláusulas de confidencialidade e o acesso é restrito.

Entretanto, buscou-se informação, na medida do possível, em trabalhos e em publicações de acesso geral – como nos casos de petições acerca de práticas desleais no algodão – para se ter uma referência dos casos em tela. Para outros casos, ligados a outros segmentos do complexo têxtil, não foi facultado o acesso à documentação pertinente, que pudesse ser usada na análise dos casos de defesa comercial. Muito embora os casos sejam conhecidos.

De acordo com a documentação existente, conforme registrado pela SECEX/MICT (Informativo SECEX, Ano 1, nº 4 – Novembro de 1997), na cadeia têxtil foram conduzidas 4 (quatro) investigações, sendo que em apenas uma houve imposição de medida de defesa comercial. As demais, cerca de três

investigações, os casos foram encerrados sem imposição de quaisquer medidas compensatórias. No caso do algodão, foram investigadas duas petições de direitos compensatórios: uma no caso de uma petição contra o Paraguai e uma petição contra os Estados Unidos.

Relatamos, portanto, os casos aos quais tivemos acesso, ambos no caso do algodão.

14.2 – A Defesa da Concorrência no Segmento das Fibras de Algodão

14.2.1 – Investigação sobre Subsídios à Produção e Exportação de Algodão do Paraguai para o Brasil

A Organização das Cooperativas Brasileiras, a Confederação Nacional de Agricultura e a Sociedade Rural Brasileira, [CTT (1992)], solicitaram a abertura de investigação nas exportações de algodão em pluma do Paraguai para o Brasil. Os peticionários encaminharam à Coordenação Técnica de Tarifas, em abril de 1992, petição solicitando a abertura de investigação, alegando a existência, na legislação paraguaia, de subsídio ao produtor de algodão.

Segundo as peticionárias, o subsídio era concedido mediante restituições às compras no mercado paraguaio, com base no Decreto-Lei nº 11 (do Paraguai), de 2.3.92, de forma a cobrir a diferença entre o preço que o governo garantia ao agricultor (G\$ 430,00/kg) e a cotação no mercado externo (G\$ 270,00/kg). Ao câmbio de G\$ 1.460,00 por US\$ 1,00, o valor total do subsídio seria da ordem de US\$ 73,97 milhões, ou US\$ 0,123/kg de algodão em caroço ou US\$ 0,2967/kg de algodão em pluma. Nesses termos, o subsídio por quilo de algodão corresponderia a 66,7% do preço de mercado.

Na análise dos pleiteantes, o algodão em pluma subsidiado pelo Paraguai passaria a ter enormes vantagens no mercado brasileiro, cuja safra 1991/92 era estimada em 897,2 mil toneladas, sendo a importação prevista de 270,0 mil toneladas, contra previsões de consumo de 750 mil toneladas. Caso se confirmassem essas previsões, o mercado doméstico passaria a ter um excedente de algodão em pluma, estimado em 417,2 mil toneladas, que seria vendido ao Governo, com base na política de preços mínimos em vigor. Por outras palavras, o produto brasileiro, um pouco mais caro, era transferido para os estoques do governo (devido ao preço mínimo), enquanto a indústria se abastecia com o produto importado. A falta de uma política de defesa comercial interferia na política agrícola interna.

O Paraguai, cuja produção de algodão em pluma ultrapassava 300 mil toneladas, praticamente passou a produzir – como no caso da Argentina, mais tarde – para a exportação para o Brasil, constituindo-se no principal fornecedor externo de matéria-prima à indústria nacional.

O volume importado de algodão em pluma do Paraguai passou de 72.660 toneladas, em 1990, para 80.673 toneladas, em 1991, registrando um crescimento de 11%. No primeiro semestre de 1992, as importações de algodão provenientes do Paraguai cresceram, tomando boa parte do mercado – 82,3% do total importado pelo Brasil –, no período, seguidas pelas importações da ex-URSS (16,4% do total importado).

Finalmente, no que diz respeito à análise de dano à produção doméstica, era necessário estabelecer a relação causal entre as importações alegadamente subsidiadas e o prejuízo à indústria

local, por meio de indicadores relativos à produção, vendas, emprego, preços entre outros. Mas a legislação paraguaia era de março de 1992 e a petição era de abril do mesmo ano.

Dizia o parecer técnico:

“Esta avaliação fica bastante limitada, em virtude do curto prazo de tempo decorrido desde a introdução da legislação paraguaia, em março de 1992 e da petição ser de abril do mesmo ano. A avaliação, contudo, está fundamentada em dados relativos a um período de tempo curto, o que por sua vez, resultou da apresentação do pedido de investigação no mês seguinte à introdução do Decreto-Lei nº 11 no Paraguai. De fato, a avaliação feita reflete, sobretudo, o fato de que não decorreu ainda tempo suficiente para que o alegado subsídio ao produto paraguaio pudesse ter tido algum impacto sobre as exportações ao Brasil e, conseqüentemente, sobre o desempenho da atividade produtora doméstica”.

Concluindo:

“Consideramos oportuno aguardar informações adicionais e que ao mesmo tempo, seja realizado um acompanhamento das condições de mercado relativas ao produto em questão”.

Por não se adotarem medidas profiláticas as importações de algodão, por força do subsídio, cresceram acentuadamente em 1992. Houve, em 1992, um alto coeficiente das importações de algodão em pluma paraguaio sobre a produção e consumo doméstico, justificado no diferencial entre os preços do produto originário do Paraguai, internado, e os praticados no mercado interno. De acordo com as informações sobre as importações naquele ano, o coeficiente das importações de algodão paraguaio sobre o consumo e a produção doméstica (médias 1989/91) aumentaram de 16,1% e 17,5%, para respectivamente, 29,3% e 24,5%, em 1992.

Ao ser denunciado o subsídio, as entidades petionárias pediram medidas provisórias para evitar o dano, já com os primeiros sinais de que haveria aumentos significativos nas importações do produto paraguaio. Entretanto, a autoridade investigadora julgou “prematura” a adoção de medidas cautelares.

14.2.2 – Investigação sobre Prática de Subsídios nas Exportações dos Estados Unidos para o Brasil e a Crise da Cotonicultura Brasileira

As Importações Norte-Americanas do Algodão no Brasil

As importações da fibra norte-americana, de acordo com o Processo CTT nº 10.768.049260/93-47, configuraram um surto que, de acordo com os volumes registrados, caracterizava quantidades substanciais, e que, de acordo com dispositivo previsto na regulamentação pertinente (Portaria MEFP/SNE nº 444), criava condições de investigação de práticas desleais de comércio. Toda a regulamentação determinava que a importação de quantidades substanciais criava condições para o início de investigações.

No período de 01/93 a 08/93 foram autorizadas, de acordo com os dados do DECEX/CTIC, importações dos Estados Unidos em um montante total de 58.809 ton., a um valor FOB de US\$ 77,647,919.00. As importações autorizadas dos Estados Unidos somaram 8,10% de um consumo médio brasileiro estimado em 726 mil ton., nos três anos imediatamente anteriores à

petição, e somavam 8,61% de uma produção nacional média estimada, nos mesmos três anos, da ordem de 683,3 mil ton. Destarte, estes parâmetros superavam em muito os limites prescritos no art. 3º, inciso I, da Portaria nº 444, de 17/10/91, para caracterizarem importações em quantidades significativas – e seriam suficientes para a abertura de investigações tempestivamente e a imposição rápida de direitos provisórios, como determinava a regulamentação.

Um ponto comum a todos esses casos é o de que apesar de provas de subsídios, danos e ameaças de danos, os processos de avaliação das petições levavam um ano para serem analisados. Até que se conhecessem as decisões preliminares, já havia ocorrido importações em grandes volumes dos produtos subsidiados.

As importações causaram prejuízos aos produtores domésticos

No que respeita aos efeitos das importações subsidiadas nos mercados domésticos brasileiros os peticionários-reclamantes citaram trabalho levado a efeito pela Companhia Nacional de Abastecimento que refletia o quadro, à época, da concorrência desleal e predatória no mercado nacional de algodão (CONJUNTURA AGROPECUÁRIA, Ano III, nº 24, pág. 7):

“Em relação às importações de algodão, é importante, neste momento de pré-anúncio do Plano Safra 93/94, o resgate de algumas informações sobre as alterações observadas na estrutura de tarifas. No final da década de 80, a reformulação da estrutura tarifária trouxe no seu bojo uma redução acentuada do imposto de importação para o algodão em pluma, cuja alíquota de 55% caiu, em 1986, para 10% em 1988 e foi zerada a partir de 1990...”.

O texto da CONAB mostrava ainda:

“Outra importante questão refere-se à fragilidade da contrapartida para a exposição, principalmente do setor agrícola, ao mercado internacional. Nessa questão estamos nos referindo à pouca utilização dos mecanismos que obstem práticas de *dumping* e subsídios às exportações pelos nossos parceiros comerciais ...”.

O texto mostrava, ainda, o crescimento das importações subsidiadas, o que ensejaria a aplicação de salvaguardas clássicas, no âmbito do artigo XIX do GATT, criado exatamente para situações como as que vivia o Brasil no algodão. As salvaguardas são justamente para salvaguardar os interesses nacionais quando se negocia uma desgravação tarifária corajosa.

Mas a inexistência de uma legislação de salvaguardas no Brasil – um dos poucos países que não tinha esta regulamentação – comprometeu, no caso do algodão, a possibilidade do uso deste recurso. Destarte, na falta das salvaguardas o peso do constrangimento da internalização de subsídios destruidores da concorrência interna, de acordo com as peticionárias, ficou por conta da legislação de direitos compensatórios.

O próprio texto da CONAB advertia quanto aos subsídios contidos nas importações da fibra norte-americana quando afirmava:

“Nos Estados Unidos, a produção de algodão está inserida em uma complexa rede de subsídios e restrições que se incorpora na legislação comumente chamada de *US Farm Bill*. A lei

de 1990, além de oferecer subsídios aos produtores de algodão, concede subsídios adicionais aos compradores de algodão sob certas condições, ou seja, quando o *Adjust World Price* – AWP (indicador do nível de mercado nos EUA) cair abaixo do *Loan Rate* (preço de referência de empréstimo para os produtores carregarem a safra)”.

Os danos causados pelas importações

No mês de agosto de 1993, quando se formaram as expectativas de preço para a safra seguinte, houve intensa discussão acerca da hipótese de que os impostos de importação iriam neutralizar a desova de estoques internacionais no mercado brasileiro. Na Conjuntura Agropecuária da CONAB há o registro dos efeitos da importação sobre o mercado doméstico (Conjuntura Agropecuária, Ano III, nº 30).

“A poucos dias do plantio da nova safra, o desânimo ronda os produtores de algodão. O Estado do Paraná, deverá apresentar redução de área da ordem de 13%, várias localidades produtoras informaram reduções de 20 a 30% de área. Essa não era a intenção inicial, pelo menos existia a disposição de ligeiro incremento relativo à safra 92/93, principalmente no Paraná. O que não deu certo?”. O Governo elaborou um pacote agrícola estimulante, com crédito, VBC elevado, aumento de Preços Mínimos reais de 5,5%, etc.

O algodão americano estava sendo cotado a 59 cents/lb., CIF, equivalente ao Tipo 5 (melhor do que o nacional que é Tipo 6), com 180 dias de pagamento. O prazo maior configurava-se como o grande atrativo para as negociações do produto importado.

No mercado interno, os preços da pluma, à vista, estavam oscilando entre 55 e 56 cents/lb. e, embora sejam considerados insatisfatórios, ainda possibilitavam a liquidação de alguns EGF, cujos custos estão variando entre 55.30 e 57.20 centavos”.

Não padeceu dúvida, de acordo com as peticionárias, o fato de que as importações dos Estados Unidos abortaram a recuperação da área do principal Estado produtor brasileiro (Paraná) e contribuíram para reduzir ainda mais a área naquele Estado. Este foi o grande dano causado à lavoura de algodão para a safra 1993/94.

Prejuízos causados à cotonicultura brasileira

A Secretaria de Agricultura do Paraná registrou que, devido “à importação (de algodão) com alíquotas que desfavorecem o produtor nacional”, já que o cultivo não tem mais nenhum subsídio oficial, foram perdidos 135.000 empregos para bóias-frias no Paraná, de um total de 400.000 empregos da categoria (Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa).

O Secretário da Agricultura do Paraná em seu depoimento na Assembléia Legislativa disse “o pedido feito ao Ministério da Indústria e Comércio para investigação sobre a existência de subsídio nos países que produzem o algodão importado, não foi atendido”. As advertências do Secretário foram: “uma baixa alíquota cobrada pelo Brasil, colocando o produto nacional em desvantagem, deverá provocar uma defasagem ainda maior na safra que começa a ser plantada em setembro (mês próximo passado)”. Ainda mais “... teme-se que a área não ultrapasse 300.000 ha (de um total de 480.000 ha nos últimos anos), com uma redução ainda maior na oferta de trabalho aos bóias-frias”.

As importações subsidiadas não restringiram seus danos ao setor produtor. No setor de beneficiamento a capacidade ociosa levou à desativação do benefício do algodão em caroço. A redução da área causada pelo subsídio, que no Paraná atingiu 50%, levou a que cooperativas desativassem suas máquinas de algodão.

Acerca dos danos causados pelo regime de importações sem tributação que neutralizasse a concorrência desleal e predatória (definida na legislação como dano), convém citar um trabalho da Companhia Nacional de Abastecimento (CONJUNTURA AGROPECUÁRIA, Ano III, nº 24, pág. 6):

“Na temporada em curso, 1992/93, a redução da área total de algodão foi da ordem de 40%, o que contemplou a safra com uma área de 1.188,3 mil ha, o pior desempenho observado nos últimos 16 anos.

Os Estados do Paraná e São Paulo, responsáveis por 61% da produção nacional de algodão, apresentaram reduções de área de 48% e 33%, respectivamente. Por se tratar de lavoura típica de pequenos produtores, estima-se que a queda de área nestes estados tenha desalojado, aproximadamente, 45 mil produtores.

Dada a utilização intensiva de mão-de-obra, a lavoura de algodão ressentiu-se de forma drástica, colocando em disponibilidade um contingente expressivo de mão-de-obra (de acordo com as peticionárias). A colheita de algodão, dado o irrisório índice de mecanização, absorve 64% do total de mão-de-obra ocupada no período de produção. Devido a essas características, o fator mão-de-obra responde por 40% do custo total da lavoura.

Nos Estados mencionados estimou-se que 70.000 trabalhadores avulsos ficaram sem ocupação. Além disso, há de se ressaltar a baixa remuneração auferida pelos que permaneceram na atividade. Em safras normais, a diária do trabalhador representa até 30% do preço do algodão em caroço. Neste ano, a participação não ultrapassou 15%”.

Destarte, essa análise feita por uma instituição, do próprio Governo Federal, no caso a CONAB, não deixava margem de dúvida acerca da necessidade de que se adotassem medidas enérgicas para por cobro à virtual depredação do setor produtivo nacional, fruto da concorrência desleal e predatória que se instalou no mercado doméstico. As conseqüências de dano acabaram sendo demonstradas com a decadência da cotonicultura no Brasil de acordo com as peticionárias.

Quanto ao imposto compensatório devido, a CNA estimou que estaria em 23,17%, aplicado sobre o CIF, suficiente para neutralizar o subsídio (diferença entre o produto importado internado e o preço médio do similar nacional).

Finalmente, é preciso fazer uma menção às condições de preço que conferiam tratamento privilegiado ao algodão importado vis-à-vis o produto nacional. No trabalho feito pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONJUNTURA AGROPECUÁRIA, Ano III, nº 24, pág. 7) esta diferença de condições de financiamento e juros estava clara:

“Além do subsídio no preço (do algodão norte-americano), existe outra importante questão – os subsídios do crédito. Enquanto a comercialização do algodão nacional ajusta-se à prática do

mercado interno, pagamento à vista e juros elevados, o algodão importado é vendido no Brasil com prazo de 180 dias (em alguns casos, até 300 dias) e juros de mercado internacional. Isso possibilita uma diferença significativa no custo de internação do produto importado”.

A petição inicial fora feita em dezembro de 1993. Em janeiro de 1994 foi aberta a investigação pela antiga DTT. O veredicto final só saiu em março de 1995. O Governo reconheceu que havia o subsídio, havia o dano mas não havia onexo causal, alegando que havia muitas outras importações de outros países, que prejudicaram a cultura no Brasil.

Os peticionários provaram, contudo, que as importações maiores de algodão norte-americano haviam sido feitas pelas indústrias do Nordeste, que compravam tradicionalmente algodão do Paraná e de São Paulo. E, ainda mais que, nestes dois Estados, devido à perda dos compradores do Nordeste, a área havia caído entre 40 e 50%. Havia, portanto, nexo causal entre as importações dos Estados Unidos e os danos causados à cotonicultura do Paraná e de São Paulo.

Como nos casos anteriores, a morosidade da adoção de, pelo menos medidas investigatórias – que assegurassem amplos direitos de defesa dos países afetados por prováveis direitos –, acabou permitindo a importação livre e desgravada de produtos com subsídios. Nunca se levou menos de um ano, aproximadamente, para se abrir uma investigação, após uma petição ser apresentada.

14.3 – A defesa da concorrência nos demais segmentos da cadeia têxtil

Os mesmos problemas começaram a ocorrer nos dois outros elos da cadeia: fios e tecidos. De fato, grande parte dos problemas de competitividade da cadeia era com produtos subsidiados. Não havia um sistema de monitoramento de interesses de manter uma concorrência justa com os produtos importados.

O governo chegou a revelar publicamente, com grande franqueza e honestidade, que não dispunha de meios e condições de acompanhar o ritmo, tão rápido como no passado recente, da entrada de denúncias de práticas desleais de comércio. Eram tantas as petições e tão escassos os recursos humanos treinados nos quadros públicos, que as autoridades (secretário do Departamento de Comércio Exterior do MICT) indicaram que seria muito difícil administrar esta contingência.

Os problemas de competitividade se agravaram com os produtos (fibra) importados de países com sólida reputação de subsidiadores – por exemplo, fibra proveniente dos Estados Unidos, Comunidade dos Estados Independentes, União Européia e Paraguai; tecidos provenientes da Coreia do Sul, Indonésia, Hong Kong, Tailândia e China e fios do Paquistão. Todos produtos da cadeia agroindustrial do algodão.

Além disso, havia o crédito à exportação, concedido pelos países exportadores, que se iniciou em grande escala a partir de 1992 e permanece até hoje. Além dos subsídios concedidos aos produtos exportados para o Brasil, os exportadores concederam crédito de 180 dias, com correção cambial e juros de 4 a 8%. No Brasil, o crédito era de 24% + TR. De acordo com informações do mercado (Abit), os financiamentos externos para os têxteis eram de 180 a 360 dias, com juros de 7% ao ano. O produto têxtil importado tinha crédito ilimitado.

Assim, na cadeia agroindustrial do algodão, o setor de fibra não foi o único afetado pela política de abertura de comércio. No próprio mês de junho de 1993, em que se instalou a crise da fibra, o setor têxtil esteve próximo de uma guerra causada pela abertura de mercado.

A desgravação tarifária colocou em campos antagônicos a indústria de confecções e a indústria têxtil. Os pleitos da primeira eram permitir a entrada de produto estrangeiro, alegando serem de “melhor preço e melhor qualidade”; os da segunda era um desejo de retardar a desgravação aprazada. As alíquotas da fibra caíram de 55% para zero e de tecidos e confecções de 85 para 20% (sendo os tecidos de algodão com uma alíquota de 15%). A indústria têxtil, pelas razões expostas, tanto quanto pela importação de tecido barato, entrou em dificuldades.

De acordo com a fonte da Abit, apenas em algumas indústrias têxteis, foram perdidos (nos setores industriais), na metade do ano de 1993, 100 mil dos 450 mil empregos nos setores de fiação e tecelagem. O setor de vestuários (Abravest) defendia a idéia de que o produto importado era indispensável à sobrevivência daquela indústria. Alegava, ainda, que o tecido importado tinha “preço compatível e qualidade superior”. O setor de atacado (Sindicato do Comércio Atacadista de Tecidos, Vestuário e Armarinhos) acreditava que as importações dos tecidos eram absolutamente indispensáveis ao mercado.

As importações de fibra e de tecidos atingiram, no ano de 1993, a expressiva cifra de US\$ 2 bilhões. Deste total, uma metade foi gasta com fibra e a outra com tecidos. A cadeia agroindustrial do algodão oferece, entre empregos diretos e indiretos, cerca de 2 milhões de empregos. De acordo com algumas fontes, o setor produtor perdeu cerca de 300 mil empregos (mercado) e o setor têxtil perdeu outros 400 mil empregos (Sinditêxtil).

Apesar da divergência de pontos de vista que existia entre o subsetor têxtil e o subsetor de confecção, na questão do tecido importado, devido à concorrência que o importado exercia contra o produto nacional, havia (e há, ainda) um ponto em que todos se uniram: deve-se barrar a entrada dos produtos asiáticos (tecidos, etc., provenientes da Ásia). As tarifas não lograram restringir a entrada de produtos em que o valor da matéria-prima incorporada no produto tem valor maior que o produto em si (exportado para o Brasil).

Informações nesse sentido (Sinditec) nos davam conta de que o preço do produto coreano no Brasil, mesmo com a taxa de importação, era equivalente ao que os fabricantes nacionais pagavam apenas pela matéria-prima.

As tecelagens cogitaram da hipótese de, elas mesmas, importarem tecidos para distribuírem aos atacadistas e às confecções. “Se o quadro não mudar, as tecelagens também vão passar a importar tecidos para revender no mercado interno. As empresas vão sobreviver, mas os operários terão de ser dispensados” (Sinditec). Há a possibilidade de os “(...) empresários se tornarem meros importadores têxteis” (Sinditêxtil). Estes eram os depoimentos dos setores envolvidos na crise que se iniciou em 1993 e até janeiro de 1999, quando a desvalorização atenuou esse problema.

14.4 – Atuação mais Efetiva dos Setores Público e Privado na Defesa da Concorrência Comercial

Três questões merecem consideração especial:

- a) Como o setor privado pode atuar de forma mais eficiente na defesa da concorrência comercial?
- b) A legislação da defesa da concorrência comercial é eficaz?
- c) Os órgãos responsáveis pela aplicação dos direitos *antidumping*, compensatórios e salvaguardas comerciais estão treinados para desempenhar suas funções?

Com relação à primeira pergunta, a falta de entendimento em alto nível entre os diversos setores que compõem a cadeia – principalmente em nível das organizações representativas dos diversos interesses organizados dos setores da cadeia – representa o maior óbice a uma defesa coordenada das condições equitativas de concorrência entre o produto importado e o produto nacional. A cadeia como um todo peca pela falta de compreensão de que uma ameaça a um elo pode representar uma ameaça à cadeia como um todo. A própria “teoria” ou idéia de cadeias mostrou a necessidade de harmonização de interesses e construção de mecanismos de coordenação entre todos os elos.

Falhou, entretanto, em reconhecer que havia no passado um virtual estado de confrontação entre todos os representantes dos interesses dos elos individuais. Isso ficou claro no capítulo referente às estruturas de coordenação e governança da cadeia. Rompido o tecido de harmonização de interesses, muito pouco se pode fazer para o setor privado – entendido como todos os elos da cadeia – atuarem de forma a defender seus interesses.

Individualmente – como ficou provado neste capítulo – os setores não lograram criar um mecanismo de defesa para proteger os mercados internos contra as importações com fortes distorções de preços. Se tivessem atuado de forma mais harmônica – dado o peso da cadeia têxtil no Brasil – possivelmente os resultados tivessem sido muito diferentes. No caso, houve um antagonismo dos setores empresariais contra o setor do algodão na ação contra subsídios, por parte dos Estados Unidos. Muito embora a Resolução CONCEX nº 155 tivesse consagrado o princípio da solidariedade contra práticas desleais de comércio por parte de todos os setores (em conjunto – é preciso enfatizar).

A maior eficiência da atuação do setor privado consiste na eliminação de antagonismos entre os elos da cadeia, em um primeiro momento; e uma maior solidariedade no momento da ação. Este é o ponto mais importante: é uma questão de cultura.

Outros pontos são importantes. Em primeiro lugar, o setor privado tem de contar com especialistas – do próprio setor – para identificar rapidamente as práticas de concorrência desleal, e denunciar; abrindo logo um procedimento de elaboração de uma petição de investigação, para imediato encaminhamento ao DECOM. Em segundo, é preciso que os processos de investigação nas petições e nas investigações propriamente ditas sejam acompanhadas com recursos humanos e financeiros adequados – pois estas fases reclamam permanente atenção. Em terceiro, é preciso que

os procedimentos sejam acompanhados por advogados – o sistema de defesa comercial está fora da esfera do legislativo (não há juízes especializados em direito da OMC e do comércio no Brasil).

Dois outros fatores são importantes para uma atuação mais efetiva do setor privado:

- a) As empresas têm de se dispor a prestar todas as informações solicitadas no processo de investigação – prévia e definitiva – pois verifica-se, nos casos descritos neste capítulo, que um número muito grande de empresas respondeu aos questionários das autoridades investigadoras; e sem estas respostas não se tem um “caso” bem estruturado;
- b) As entidades de classe têm de mobilizar as empresas interessadas para contribuírem para as fases de petição e investigação, com recursos humanos (especialistas técnicos) e materiais; e, sobretudo, convencer as empresas de que elas devem ir até a última instância no processo, pois tem sido comum a perda do interesse das empresas, logo nas primeiras dificuldades encontradas no *process*.

Quanto à eficácia da legislação brasileira, esta resposta tem de ser dividida em duas partes: uma referente aos dispositivos legais e outra referente aos procedimentos para os casos de setores agro-industriais muito amplos *versus* empresas (ou grupo limitado de empresas).

No que respeita à legislação, toda ela, seja *antidumping*, seja de direitos compensatórios, seja de salvaguardas, foi muito recentemente revista e atualizada, após a Ata Final da Rodada Uruguai de 1994. A legislação efetivamente cobre as necessidades da defesa da concorrência comercial. Inclusive têm sido elaborados diversos manuais e *checking lists* de provas, procedimentos, documentos, etc. a serem apresentados por ocasião da petição original e da investigação.

A questão que merece destaque diz respeito às dificuldades de aplicação de normas nos casos de setores agroindustriais muito amplos, quando estes envolvem um grande número de pequenas e médias empresas e produtores individuais. Na sistemática atual este problema foi minorado, mas no passado recente havia um conjunto de problemas de identificar claramente a “indústria nacional”; identificar até que ponto as organizações de classe representavam a totalidade dos produtores (como saber o percentual de apoio dos produtores à petição, como requerem as regulamentações); e, principalmente, como obter informações de faturamento, renda, emprego, lucros, etc. dos “interessados”, sabendo-se que são atomizados. O problema é que esses dados têm de ser fornecidos de forma estimativa para todo o setor – e este tem sido um problema na experiência desses casos de petições e investigações.

Esse problema não existe quando o número de empresas de uma indústria é pequeno, como nos casos de direitos *antidumping*. O número de empresas interessadas é muito pequeno. Quando as empresas estão interessadas em levar a frente uma investigação há uma concordância tácita de fornecimento dos dados – e o volume de informação e dados é relativamente reduzido.

Com relação à capacitação dos profissionais da área de defesa comercial é preciso assinalar que houve uma substancial mudança no nível de treinamento dos profissionais na área de defesa comercial. O treinamento inicial e a experiência acumulada nos últimos anos levou a que os profissionais pudessem desenvolver uma competência técnica suficiente para promover a defesa comercial.

Sem sombra de dúvida, o corpo profissional hoje do DECOM tem logrado conduzir investigações prévias e finais com o rigor que a regulamentação internacional exige. Prova do que foi dito foram os inúmeros casos concluídos com a imposição dos direitos sem contestação. E o número de casos contestados para os quais os painéis da OMC concluíram favoravelmente ao Brasil. Esse é um teste importante do setor. Na parte de procedimentos, há ainda um que consiste no aconselhamento prévio aos peticionários, que serve para nortear os interessados no ajuste das petições às necessidades de cumprimento dos dispositivos exigidos para a recepção da petição e o início da contagem dos prazos para as respostas das autoridades investigadoras (DECOM).

Entretanto, vale a pena mencionar que o corpo de técnicos da área de defesa comercial, a exemplo do que ocorre nos demais países do mundo, não deveriam permanecer sob a forma de órgão dependente de um ministério setorial. Pelo contrário, deveria o corpo de técnicos ter absoluta independência e constituir-se em um corpo independente de atuação fora da esfera de ministérios específicos.

Finalmente, a exemplo do que ocorre em outros países na defesa comercial e no âmbito da defesa da concorrência (no caso do CADE), o organismo que faz o processo de investigação deve ser dissociado do organismo que faz a adjudicação do processo. O Executivo tem uma cobertura total do processo, submetendo o órgão investigador a uma hierarquia administrativa dentro de um mesmo poder. A independência são necessidades irreduzíveis da investigação, da denúncia e da instância de julgamento – como é no caso da justiça.

CAPÍTULO XV

COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS TÊXTEIS NACIONAIS

15.1 – A falta de dados para avaliar a demanda por máquinas no Brasil

Existe uma grande dificuldade na obtenção de dados acerca da idade do parque têxtil nacional, assim como de suas características técnicas mais importantes. Esse fato é amplamente reconhecido pela comunidade têxtil entre os dirigentes e os técnicos.

O último levantamento em nível quase censitário do parque têxtil brasileiro foi feito pela CEPAL, em 1949 – publicado no ano de 1950 – que era considerado um levantamento bastante confiável. Depois disso, a indisponibilidade de recursos para obtenção de dados detalhados e confiáveis, tornou muito difícil a obtenção de indicadores de qualidade inquestionável. Alguns estudos analisados indicam que enquetes feitas por meio de um questionário, em alguns estados do Brasil, tiveram uma taxa de resposta extremamente baixa. Estatísticas importantes acerca de características da produção e dos equipamentos, em nível de detalhes suficientes para se fazer uma avaliação técnica do parque fabril são difíceis, porquanto, muitos dirigentes tratam essas informações como segredo comercial da empresa e se recusam a participar desses levantamentos. Recentemente, foram feitas algumas tentativas pelas indústrias do setor que não lograram êxito.

No tempo do Conselho do Desenvolvimento Industrial, identificou-se um conjunto de necessidades básicas de informações confiáveis.

As estatísticas disponíveis indicam que há no Brasil 8 milhões de fusos, muito embora a indústria acredite que só existam 6 milhões, o que sugere a precariedade das informações sobre o parque têxtil. Comparando-se os dados da CEPAL de 1950, em que haviam 4 milhões de fusos no Brasil, e dados recentes de que existem 8 milhões de fusos, é difícil acreditar na veracidade desses números. Com o processo de redução do número de empresas, é improvável que o número de fusos tenha dobrado, nos últimos 40 anos, informação esta que não bate com a tecnologia moderna de fusos muito mais eficientes. É comum encontrarmos a afirmação “estamos trabalhando sem dados exatos”. Empresas de consultorias do exterior recorreram a sistemas de amostragem, mas devido à heterogeneidade das indústrias no Brasil, acabaram utilizando os dados disponíveis já mencionados.

Por outro lado, questiona-se a utilidade de se apurar com exatidão equipamentos com idade média de 20 anos, quando sabemos que a disputa por eficiência e produtividade hoje, está na faixa de equipamentos de no mínimo de 10 anos de vida. Tal levantamento acabaria despendendo um volume muito grande de recursos para obter informações que não seriam capazes de indicar a real capacidade de produção da indústria nacional. Salvo melhor juízo, levantamentos de dados deveriam ser seletivos, se é que assim é possível sugerir uma conduta, pois o que se pretende obter é desempenho, competitividade e eficiência das máquinas, tanto quanto possível de média à última geração. Os indicadores relevantes seriam de produtividade e competitividade dentro das limitações de operações no Brasil.

Os estudos de indicadores de competitividade que trabalham com estudos do tipo *benchmarking*, concentram seus levantamentos em indicadores de produtividade mais recentes, de um conjunto de empresas em cada segmento, número de quilos de tecidos por trabalhador, horas trabalhadas e indicadores

de qualidade, pois esses são os dados mais importantes. A velocidade potencial do maquinário também pode não ser indicador relevante, porque o equipamento pode dispor de rotores de elevada eficiência, mas a falta de matéria-prima homogênea pode comprometer a velocidade efetiva do equipamento. Portanto, informações sobre a velocidade máxima dos equipamentos para medir a produtividade pode não ser um indicador tão bom quanto aqueles que dizem respeito às velocidades efetivas obtidas de acordo com a matéria-prima disponível. Além do mais, atuam muito na velocidade mecânica das máquinas, fatores tais como manutenção e qualidade de produtos e insumos.

O fato é que, devido às limitações acerca de dados confiáveis não sabemos ao certo a demanda por máquinas têxteis no Brasil.

15.2 – O setor de máquinas têxteis no Brasil

Uma primeira observação importante é que o Brasil outrora produzia um amplo conjunto de máquinas têxteis, mas está deixando de produzi-las. Nesse setor, a exemplo do que ocorre no setor de fios, a tecnologia está gradualmente sendo globalizada, e a tendência é que os fornecedores passem a se concentrar em países que disponham de elevado potencial de desenvolvimento de tecnologias sofisticadas, que precisam atingir elevada escala de vendas de números de máquinas para viabilizar os investimentos em P & D (Pesquisa e Desenvolvimento). A razão pela qual o Brasil está deixando de produzir máquinas é portanto, em primeiro lugar a questão da globalização da indústria de máquinas.

Passemos a analisar tipo por tipo de máquina: em primeiro lugar, estão as máquinas da abertura dos fardos até as cardas do setor de fiação, ou seja, máquinas que transportam os flocos de algodão para as cardas. Nesse segmento, existe uma só fábrica no Brasil, a THUZSTHCHLER, de origem alemã, que detém tecnologia de ponta no mundo e possui apenas uma subsidiária no Brasil, que fabrica esse tipo de máquina. Essa máquina é competitiva, de alta qualidade, e utilizada para alimentar o algodão diretamente na máquina de fiação; o segundo tipo é a passadeira. No Brasil, os dois últimos fabricantes encerraram sua produção. O terceiro conjunto de máquinas são as maçarqueiras, nas mesmas condições das máquinas anteriores, os dois últimos fabricantes não existem mais no Brasil. O quarto conjunto de máquinas são os filatórios, que no Brasil havia três fabricantes até bem pouco tempo, e que também deixaram de produzir.

Os filatórios do tipo *open-end* são 8 a 10 vezes mais produtivos do que os filatórios que eram produzidos no País, de anéis convencionais, em termos de quilograma de fios/hora, muito embora os filatórios de anéis produzam fios de melhor qualidade. O filatório do tipo *open-end* é importado e faz um fio que é áspero, mas apropriado, com vantagens para tecidos técnicos, tecidos de confecção padronizada e para *jeans*, não servindo para tecidos como toalhas, por exemplo. O quinto tipo de máquina são as máquinas de preparação para a tecelagem. Em primeiro lugar, temos a conicaleira, que transforma os fios em cones ou troncos de cones, denominados queijos. A indústria cessou a produção de conicaleiras no Brasil, à medida que as máquinas tradicionais foram substituídas pelas máquinas conicaleiras automáticas. Entre as máquinas de preparação para a tecelagem, a segunda categoria são as urdideiras. Temos dois fabricantes no Brasil, a Santa Clara e a Comelato, mas tem crescido a importação de urdideiras de elevado custo, mas de extrema eficiência na fabricação de índigo. Nessa mesma linha, a terceira categoria de máquinas para preparação para

tecelagem é a engomadeira de fios, que se destina a aumentar a resistência do fio para a tecelagem. Existe um fabricante no Brasil que é a TEXIMA.

O mundo inteiro está se concentrando no mercado de alta eficiência, pequeno número de fabricantes de tecnologia avançada. Nas novas máquinas modernas, é necessário um pesado investimento na área de pesquisa e desenvolvimento, o que exige escala de venda para justificar a existência desse tipo de indústria. Além da máquina, existem os *softwares* de operação no conjunto de máquinas de tecnologias modernas, a *laser* e outros métodos. O sexto tipo de máquinas são os teares. Temos no Brasil os teares comuns de lançadeira, que são os remanescentes dos pesados investimentos na produção dessas máquinas realizados nos anos 70. O tear usado para tecido plano é uma máquina básica de tecelagem, e o tipo lançado nos anos 70 já está ultrapassado, com 150 batidas por minuto, muito intensiva em mão-de-obra. Não dispõe de mecanismos eletrônicos de controle de qualidade e apresenta interrupções no processo por defeitos devidos ao elevado número de peças móveis. Esse tipo de tear não permite economia de mão-de-obra e apresenta elevado custo. A nova geração de máquinas usa o jato de ar, cujo único fabricante no Brasil encerrou suas atividades devido ao avanço nesse setor no exterior. Chegamos a produzir teares com três empresas ativas fabricando teares de pinça e apenas um fabricante de máquinas a jato de ar, que está fechando. Devido ao avanço tecnológico dos teares para tecidos grossos, como o índigo, com um custo na faixa de 100 mil dólares, por tear, totalmente automatizados, de elevado índice de produtividade, não há perspectiva para produção dessas máquinas no Brasil. Até aqui, tratamos de tecidos planos, do tipo trama e ordume, nos quais não somos competitivos.

O próximo segmento são as máquinas de fabricação de malhas. Temos apenas um fabricante nacional dessas máquinas, que é de origem italiana, a ORRIZIO. Nessa categoria, temos apenas teares circulares. A maioria das empresas fabrica o tipo de malha mais convencional, de 30-32". A própria empresa ORRIZIO importa, também, diretamente malhas especiais, mas fabricam o equipamento moderno. Os demais tipos de máquinas de malharia são importadas e vendidas aqui. Em termos de máquinas de acabamento para as fases de acabamento, lavagem, alvejamento, tingimento por termo-fixação, temos a TEXIMA, que produz no Brasil, mas representa máquinas idênticas fabricadas no exterior. Com relação à máquinas de estamparia, principalmente de popelines finas, estas não são fabricadas no Brasil, sendo todas importadas. Uma fábrica com máquinas de goma, lavagem e tingimento em tecido plano, inclusive índigo, completa, custa em torno de 6 milhões de dólares e também não dispomos de tecnologia de ponta para fabricação desse conjunto de máquinas.

No segmento de máquinas de beneficiamento de malharia, ainda para o processo de centrifugação e pressão, temos um fabricante nacional INDSTEL, em Cordeirópolis. É possível, com a tecnologia dessa máquina competir com a incorporação de comandos do tipo CLB, que controlam temperatura e pressão. Com o mercado nacional aberto, não faz sentido produzir esse maquinário no Brasil. Há uma concorrência muito grande por parte das empresas importadoras e não compensa produzir máquinas e equipamentos com tal nível de sofisticação para a indústria têxtil. Hoje, os compradores de máquinas é que exigem máquinas compatíveis com as utilizadas pelos seus concorrentes no exterior, porquanto, vão competir com o produto final, em tecidos e confecções, com alta tecnologia. A exigência dos consumidores, em termos do produto acabado,

impõe a necessidade de máquinas modernas. A indústria têxtil está mudando no mundo todo, devido à mudanças tecnológicas que passaram a exigir uma determinada escala de produção. No passado, era possível montar uma fábrica com um investimento de 30 mil dólares. Para uma pequena fábrica de tecidos, hoje, o investimento mínimo nos teares é de 150 mil dólares, para ter um equipamento competitivo. A escala afetou de tal maneira a rentabilidade, que se tornou necessário operar com as máquinas mais caras e mais modernas. Os pequenos e médios fabricantes de máquinas têxteis desapareceram. As máquinas de larga escala, assim como só existem empresas de produção de escala técnica são produzidas no exterior. A escala, portanto, afetou positivamente a produtividade, mas condenou a eliminação de empresas. As que sobrevivem até hoje são aquelas que tem algum grau de especialização, em tipos de fio, em tipos de tecidos, como *commodities*. Os fios e os tecidos têm de ser produzidos em larga escala. Em termos de máquinas, para decoração, tapeçarias e estofamentos, existem empresas que produzem máquinas mais especializadas, como a J. Serrana, mas essas são empresas de pequeno porte e especializadas.

A produção de produtos do tipo *commodities* só pode ser feita em grandes empresas como COTEMINAS, VICUNHA E ALPARGATAS. Na região de Americana, há produção de teares a jato d'água, mas para tecidos que trabalham com fios sintéticos, principalmente para forros. Não são para produção de tecelagem de tecidos de algodão. O processo seletivo que atingiu a indústria têxtil também atingiu a indústria de máquinas têxteis de forma muito drástica. Na região de Americana, havia cerca de 800 empresas de tecelagem. Hoje existem apenas 80, que se modernizaram e integraram tecelagem com confecção. Essas empresas tiveram relativo sucesso e contaram com financiamentos de longo prazo do BNDES.

15.3 – O choque tarifário na indústria de máquinas têxteis

Até agosto de 1989, as máquinas têxteis nacionais eram protegidas por tarifas máximas de 100% e médias de 50%. Os teares tinham tarifas da ordem de 55% e com a reforma tarifária final, implantou-se o sistema de que as máquinas sem similar nacional tinham uma tarifa de 5% e as máquinas que tinham fabricação nacional tinham uma tarifa de proteção de 20%.

Em 1989, se fez o Programa Setorial Integrado após a extinção do Conselho de Desenvolvimento Industrial. A idéia era ter um programa para o aumento de competitividade de toda a cadeia. O setor têxtil foi o primeiro a montar um programa do tipo PSI integrado. Era a proposta de um novo modelo para a política industrial de máquinas. O programa era setorizado, mas contemplava a cadeia produtiva como um todo de forma estruturada. A abertura interrompeu a implantação deste PSI. O setor têxtil foi o primeiro a ser apresentado, pois continha elementos técnicos valiosos e dados do CETIQT. Apesar das dificuldades dos dados, havia uma linha de política bem desenhada e consistente. Havia no programa recomendações para todos os setores, com divisão de responsabilidades entre o que o setor de máquinas e a cadeia têxtil deviam fazer e a contrapartida das medidas do governo. Exemplo do que continha esse plano era a redução da alíquota de máquinas, mas havia também para compensar a redução da proteção alfandegária, a necessidade de incentivo para a produção de máquinas no Brasil.

O resultado foi a implantação do programa de forma apenas parcial. Reduziram-se as tarifas dos componentes, mas não houve a criação de linhas de financiamento de longo prazo para a

produção de máquinas modernas no Brasil. A partir dessa experiência, generalizou-se no setor o receio de se abrir mão de certas formas de proteção em troca de financiamento para atualização tecnológica. A falta de crédito para investimento de longo prazo na indústria têxtil e na cadeia como um todo é um problema que já se arrasta por cerca de 40 anos. O setor produtor de máquinas no exterior, que exporta produtos para o Brasil, tem financiamentos bastante favorecidos, com carência de um ano e meio, prazo para pagamento de 5 anos e juros internacionais a nível da Libor mais 1, 2 ou 3%. O Proex e o FINAME financiavam a indústria com taxas de juros de longo prazo mais 2,5 a 3% além do *del credere*.

Esses financiamentos para as importações tinham uma taxa razoável, em torno de um total de 20% contra o financiamento externo na ordem de 7 a 8% mais risco cambial. A redução das alíquotas de importação sem o componente do financiamento, levou a que os fabricantes instalados no País entrassem em declínio. É preciso enfatizar que as recomendações do plano contemplavam uma redução da alíquota de importação, mas exigiam uma contrapartida de redução de alíquota de componentes, como foi feito no setor automotivo, e mais o financiamento. Finalmente, as máquinas não produzidas no País tiveram sua alíquota reduzida a zero. O governo, portanto, adotou reformas parciais com a aceitação da recomendação da redução das alíquotas, mas não reforçou as contrapartidas que compunham um todo consistente do programa.

15.4 – Produção nacional e importações de máquinas e equipamentos têxteis

Como relatado, a indústria mundial de máquinas e equipamentos têxteis vem passando por um processo de reestruturação, com acentuada influência do fenômeno da concentração de fabricantes.

Os principais fatores que estão por trás dessa concentração são os altos custos do desenvolvimento tecnológico de máquinas e equipamentos; e, as necessidades de escalas de produção cada vez maiores.

Tabela 4.1

Brasil – Consumo aparente de máquinas e equipamentos (US\$ milhão)

Ano	Produção	Exportação	Importação	Consumo Aparente
1990	336,0	29,0	377,0	648,0
1991	272,0	38,3	342,5	576,2
1992	254,0	37,2	445,7	662,5
1993	308,6	33,7	309,1	584,0
1994	352,8	39,2	485,0	798,6
1995	357,4	41,2	689,0	1005,2
1996	296,6	35,0	443,0	704,6
1997	293,3	72,3	587,0	808,0
1998	275,4	61,2	453,3	667,5

Fontes: Secex e Abimaq.

A exposição da indústria têxtil à concorrência internacional, sem a eliminação dos pesados fatores chamados “custo Brasil”, contribui para que a produção de muitos itens de máquinas, não só têxteis, mas para outras aplicações, se tornasse cada vez mais inviável no País. Ou seja, o processo de redução dos níveis de proteção ao produto nacional não foi acompanhado da remoção dos fatores que encarecem a produção industrial no Brasil, tornando a importação mais atrativa.

A partir de 1990, a produção de máquinas e equipamentos têxteis decresceu, enquanto a importação apresentou comportamento contrário. Com a introdução do Plano Real, em 1994, a moeda brasileira sofreu uma valorização, tornando as importações mais atrativas, dando um salto de 42%, neste período. O consumo aparente, após o Plano Real também aumentou.

A situação da indústria brasileira, em 1998, mostra que 38% das máquinas são produzidas e 62% são importadas no Brasil. Deve-se salientar que, das 38% produzidas no Brasil, 22% são exportadas.

A falta de políticas industriais e de desenvolvimento, desde a revogação na década de 80 de programas setoriais de desenvolvimento, prejudica a tentativa de fortalecimento do setor.

Algumas propostas estão sendo formuladas pelos representantes do setor, no sentido de proporcionar condições para sua reativação, são elas:

- Formulação e implementação de uma política nacional de desenvolvimento capaz de promover a reativação dos investimentos.
- Realização de reformas de base como a tributária, previdenciária e a administrativa, para que a carga de impostos venha a ser reduzida e melhor distribuída.
- Estímulos para a formação de poupança interna para financiar investimentos e que o custo do capital possa ser compatível com o do mercado internacional.
- Redução da taxa de juros de financiamento de bens de capital, tornando-a competitiva com as oferecidas no mercado internacional.

Com um ambiente econômico favorável aos investimentos, o País poderá expandir a sua indústria de equipamentos para a indústria têxtil, não só para o mercado interno, como para o mercado mundial.