



1290000841



TCC/UNICAMP H36a

"ALEMANHA OCIDENTAL: A
IMPORTÂNCIA DO FINANCIAMENTO
PARA O SETOR DE BENS DE
CAPITAL (1973 - 1989)"



Felipe Hees

Relatório final de monografia
apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade
Estadual de Campinas sob a
orientação da Professora
Doutora Moníca Baer

Campinas, Dezembro 1993

TCC/UNICAMP
H36a
IE/841

CEDOC/IE

Para meus pais, Bruno e
Marie Claude e à Paula
com amor.

ÍNDICE

	pág.
Índice.....	i
AGRADECIMENTOS.....	ii
INTRODUÇÃO.....	iii
CAPÍTULO 1 - Um breve panorama da economia alemã	01
1.1)Evolução recente da economia alemã.....	01
1.2)Aspectos gerais da economia alemã	04
1.2.1)As empresas alemãs.....	04
1.2.2)O sistema bancário.....	08
1.2.3)O papel da administração pública.....	11
1.2.4)A formação profissionalizante na RFA.	13
1.2.5)A pesquisa e desenvolvimento.....	15
CAPÍTULO 2 - A importância do setor de bens de capital alemão.....	17
2.1)A importância do setor de bens de capital na Alemanha.....	18
2.2)A importância das exportações de bens de capital alemãs no mercado mundial.....	24
CAPÍTULO 3 - Política industrial: objetivos e instrumentos.....	28
CAPÍTULO 4 - Os mecanismos de apoio financeiro relevantes ao setor de bens de capital alemão.....	33
4.1)As ajudas estruturais regionais....	35
4.1.1)O programa de investimento e de sustentação do emprego.....	38
4.1.2)Os programas especiais em favor das regiões em crise industrial	40
4.2)Os empréstimos bonificados.....	42
4.3)O apoio à pesquisa e tecnologia....	43
4.4)O apoio específico às exportações..	47
CONCLUSÕES.....	58
BIBLIOGRAFIA.....	61

AGRADECIMENTOS

A elaboração de um trabalho desse tipo, por seu caráter pessoal, por depender de um enorme esforço próprio, e ao mesmo tempo coletivo, graças ao enorme número de pessoas que, de uma forma ou de outra, colaboraram para que se chegue ao seu fim, mostra-nos o quanto é difícil destacar nomes em agradecimento.

Porém, é difícil deixar de mencionar e agradecer aos amigos que acabaram eternizando o curso de economia. Fui muito feliz com esta turma. Agradeço especialmente ao Andrey, ao Jônathas, ao Newton, ao Bráulio, ao Gérson e ao Éric pelos ótimos e inesquecíveis momentos passados juntos e pelas saudáveis discussões. Não posso deixar de agradecer às novas companheiras, especialmente Leanne, Cíntia, Patrícia, Natália e Cristina. Um agradecimento especial à Paula pelo apoio emocional e carinho.

Agradeço também ao Dr. Reinhard H. Riegel, do Commerzbank, pela atenção e ajuda prestadas.

Ao Dr. José Carlos Miranda, por participar da banca examinadora.

Finalmente, gostaria de destacar a paciência e perseverança da minha orientadora, Monica Baer, que tentou me mostrar a necessidade de se escrever bem, coisa que, por incompetência minha, até agora não consegui.

INTRODUÇÃO

O apoio financeiro, em especial para determinados tipos de bens, pode ser um elemento fundamental na determinação de sua competitividade no mercado internacional. Esta monografia procura aprofundar essa idéia, através da análise de um caso concreto, relacionando a importância da estrutura de financiamento na Alemanha Ocidental, com seu desempenho na área de bens de capital, no período 1973-1989.⁽¹⁾

A estrutura do trabalho está montada da seguinte forma. O primeiro capítulo trata de dar um breve panorama da evolução e das principais características da economia alemã. O segundo capítulo tem a função de mostrar que o setor de bens de capital é fundamental na economia alemã e é muito competitivo a nível mundial. Já o terceiro capítulo visa apresentar os objetivos e instrumentos básicos da política industrial (o que vai determinar o padrão de financiamento a ser adotado para a indústria), enfatizando a importância do financiamento para o setor de bens de capital, dada a necessidade de tecnologia avançada e investimentos em P&D; de serem bens de alto valor unitário; dada a longa maturação dos investimentos feitos e do alto

(1) Opta-se por tomar este ano (1989) como limite máximo do período a ser estudado para não incorrer em distorções relativas às mudanças de ordem quantitativa dos números e indicadores econômicos da Alemanha decorrente da unificação entre a RFA e a RDA.

risco inerente à sua produção. O quarto capítulo é a descrição dos mecanismos de financiamento na RFA, que constitui um dos principais programas de apoio à indústria alemã. Finalmente a título de conclusão serão feitos alguns comentários sobre os aspectos mais importantes encontrados na pesquisa.

CAPÍTULO 1 - UM BREVE PANDRAMA DA ECONOMIA ALEMÃ

Este capítulo está dividido em dois itens. O primeiro pretende mostrar o desenvolvimento recente da economia alemã enquanto que o segundo item procura ressaltar algumas características específicas da economia alemã.

1.1) A evolução recente da economia da Alemanha

No período de expansão do pós-guerra, o estado alemão limitou sua intervenção no sistema produtivo à concessão de subsídios e ajudas financeiras aos setores de carvão, processamento de minério e refino de petróleo, incentivo às atividades industriais em áreas periféricas da economia e à promoção da competitividade dos investimentos privados. Além disso, foi implementada uma política de câmbio desvalorizado e uma progressiva abertura do mercado interno às importações

de manufaturas. Mesmo existindo certos setores protegidos, a liberalização do comércio internacional fortaleceu a competitividade dos produtos alemães.

Entretanto, "esta subordinação das políticas setoriais aos objetivos de estabilidade e crescimento equilibrado foi se tornando cada vez mais difícil à medida que o 'milagre alemão' se desvanecia."⁽¹⁾ Desta maneira, a partir da metade da década de 60, o governo alemão passou a se utilizar intensamente da política de subsídios à indústria.

Com o crescimento do Japão e dos NIC's asiáticos, estes passaram a ameaçar as vantagens comparativas da RFA em diversos setores. Desta forma, empresários e sindicatos pressionavam o governo para que este redefinisse o seu sistema de proteção tarifária, "aumentasse o montante de ajuda à indústria nacional através de subsídios diretos, reduzisse os impostos, permitisse a depreciação acelerada de capital, outorgasse créditos preferenciais e ajudas financeiras à pesquisa e desenvolvimento tecnológico."⁽²⁾

Com a criação do Ministério da Pesquisa e Tecnologia em 1972, o processo de inovação não fica mais exclusivamente nas mãos da iniciativa privada. A estagnação do comércio mundial após a crise do petróleo de 1973, fez com que o governo dirigisse os recursos de P&D para novas áreas, como a informática, a eletrônica, as telecomunicações, a robótica, a química fina e a biotecnologia de maneira a criar novos pólos de competitividade para manter o

(1)Cf. Miranda (1991:23)

(2)idem, ibidem pgs.24-25

crescimento das exportações e do nível de emprego. A despesa pública em P&D foi direcionada para novos processos de produção da indústria de bens de capital, não havendo incentivos à indústria de bens de consumo.

Entretanto, o alcance das políticas industrial e tecnológica foi, na década de 70, bastante limitado. "Primeiro, porque o aprofundamento do déficit público alemão ensejou uma política de ajuste fiscal de difícil compatibilização com o programa de modernização da economia tanto a nível federal (BUND), quanto por parte dos LÄNDER, ajuste este que foi agravado em vários momentos, por políticas de restrição creditícia por parte do Bundesbank. Em segundo lugar, porque o incentivo à modernização tecnológica esteve concentrado em algumas empresas de indústrias selecionadas."⁽³⁾ Ainda dentro dessas indústrias, o governo federal privilegiou um pequeno número de grandes empresas, tais como a Siemens, Veba, AEG Telefunken, Bosch, Brown Boveri, Ruhrkohle, Metallgesellschaft e Messerschmidt-Bölkow-Blohm. Somente em 1979, o governo federal abriu linhas de financiamento de P&D para pequenas e médias empresas das indústrias mecânicas, eletrônica e de computadores.

"Em 1982, com a subida ao poder da coalizão CDU-DSU-FDP,..., a concepção do papel do estado, enquanto agente de reestruturação sistêmica, foi redefinido."⁽⁴⁾ O objetivo central passa a ser a flexibilização geral do sistema

(3)idem, ibidem pg.27

(4)idem, ibidem pg.29

econômico: menor participação do estado na economia, ou seja, privatização de empresas públicas e redefinição das relações entre o Estado e o setor privado. Neste contexto é que se dá o programa de privatizações de 1980-1987, entendido como uma diminuição das participações estatais em alguns segmentos da economia alemã. Esta flexibilização, no entanto, se dá muito mais ao nível operacional e institucional do que efetivamente na redução do papel do Estado no desenho e coordenação das políticas.

1.2) Algumas características específicas da economia alemã

1.2.1) As empresas alemãs: uma tradição de concentração

Até a II^a Guerra mundial, a organização em cartéis, primeiramente livres, depois fiscalizados (1923), posteriormente até postos a serviço da política econômica do Estado (1933), sempre foi uma especificidade da indústria alemã. Entenda-se o cartel como um acordo entre empresas de um mesmo setor industrial, sendo que cada uma delas guarda a

sua identidade jurídica. O objetivo é organizar um poder de monopólio e limitar a concorrência, por exemplo, através de acordos sobre os preços de venda de certos produtos. O chamado KONZERN, tendo surgido na Alemanha (RFA) depois da primeira guerra, é, ao contrário, uma concentração vertical, colocando várias etapas do processo produtivo sob uma direção comum. <5>

Depois da IIª Guerra Mundial, a reconstituição e a criação de grandes empresas têm acompanhado o crescimento econômico da RFA que necessitava então de um sólido suporte financeiro e organizações estáveis e de dimensões suficientemente grandes: essa concentração tomou forma através de fusões de sociedades que exerciam a mesma atividade, mas também através da reforma de antigos KONZERNE. <6>

Atualmente, 15 sociedades têm um volume de negócios superior a DM 20 milhões e 13, essencialmente as mesmas, empregam mais de 100.000 pessoas (entre as empresas mais importantes se destacam as referidas na TABELA 1.1). A RFA é o país europeu que tem o maior número de empresas dessa importância: entre as 100 maiores empresas da CEE, 35 são alemãs, 25 inglesas e 24 francesas. <7>

(5) Em 1957, se estabeleceu a "lei contra limitações à concorrência", que "tinha duas disposições principais: uma estabelecia, como princípio geral, a proibição à formação de cartéis e a outra, regras sobre a limitação da concorrência. Este segundo dispositivo nunca foi efetivo pois é muito difícil provar abuso de poder de mercado em situações concretas. A primeira disposição funcionou melhor, embora não tivesse impedido o aumento da concentração horizontal e vertical na indústria alemã." Miranda (1991:22-23)

(6) Por exemplo Thyssen, Veba, Mannesmann, Krupp ...

(7) Cf. Manard, D. (1989:77)

TABELA 1.1

As maiores empresas alemãs em 1987

	volume de negócios	número de empregados	montante de lucro	volume de investimento
1	Daimler-Benz	Bundespost	Bundespost	Bundespost
2	Bundespost	Siemens	Daimler-Benz	Hoechst
3	Volkswagen	Daimler-Benz	Bayer	Bundesbahn
4	Siemens	Volkswagen	Hoechst	Siemens
5	Veba	Bundesbahn	Siemens	Daimler-Benz
6	Basf	Hoechst	Basf	Volkswagen
7	Bayer	Bayer	Veba	RWE
8	Hoechst	Bosch	Bosch	Veba
9	Tengelmann	Basf	Tengelmann	Basf
10	RWE	Tengelmann	RWE	Bosch

Fonte: Manard, D. (1989), a partir de dados do Handelsblatt

Essas grandes empresas se concentram num número reduzido de setores, e mais particularmente na indústria química, eletrônica, produção de ferro e aço, construção de máquinas, transformação do petróleo, transportes, produção e distribuição de eletricidade. Nos setores de aeronáutica, informática, extração de minérios e petróleo, as 10 maiores empresas são responsáveis por 90% de sua atividade. <8>

O setor público alemão tem uma participação na economia comparável à existente nos principais países europeus: aproximadamente 10% do valor agregado e do emprego. Muito difuso quanto ao número de empresas, basicamente pelas numerosas participações das coletividades locais, ele é particularmente concentrado nos serviços de distribuição de

(8)idem, ibidem pg.78

água, eletricidade e de transporte (65% do valor agregado) e no setor bancário (55% do valor agregado).

As principais empresas públicas industriais são os KONZERNE (Volkswagen, Veba, VIAG, DIAG, IUG, Prakla-Seismo, Salzgitter, Saarbergwerke) herdadas do III^o Reich.⁽⁹⁾ Exceto as duas últimas, deficitárias por estarem calcadas principalmente em setores em crise (extração de minerais, siderurgia, construção naval), são sociedades que foram, junto com algumas instituições de crédito, englobadas pelos planos de privatização decididos a partir de 1985.⁽¹⁰⁾ O programa de privatizações de 1983-1987, não objetivava desestatizar os serviços públicos (Bundespost e Bundesbahn), mas diminuir a participação do Estado em alguns segmentos da economia alemã. "Estas participações são bastante heterogêneas, combinando 50% do sistema creditício, 5% da indústria de transformação e 30% da construção de habitações. As participações industriais são reagrupadas em seis KONZERNE, que representavam um capital nominal de DM 3,5 bilhões e um volume de vendas de DM 57 bilhões; 50% do montante do investimento público nos KONZERNE é consagrado à Veba e à Volkswagen. Estas empresas representavam 10% das inversões globais do setor industrial."⁽¹¹⁾

(9) Em 1965, "várias empresas, cuja participação governamental era de no mínimo 25%, foram reagrupadas sob a direção de 3 holdings estatais pertencentes ao governo federal (Salzgitter AG) ou aos governos federal e estaduais (Vereinigte Industrieunternehmen AG e Saarbergwerke AG)." Miranda (1991:23)

(10) Em relação às privatizações, trata-se em geral apenas de cessões parciais das participações, mantendo o estado federal ou os LANDEK um poder de veto nas decisões a serem tomadas.

(11) Cf. Miranda (1991:23-24)

1.2.2) O sistema bancário

O poder dos bancos alemães resulta da solidez de suas estruturas financeiras e das estreitas relações mantidas com as sociedades industriais e comerciais.

Os bancos alemães, sejam eles públicos, privados ou cooperativas, geralmente fazem todos os tipos de operações bancárias: recebem depósitos, fornecem créditos de curto, médio e longo prazos, têm participações no capital de empresas, etc. Alguns estabelecimentos podem especializar-se em algum tipo de operação, como principalmente na área do crédito hipotecário, mas, em geral, os bancos alemães são "universais". Este princípio é tão antigo quanto os próprios bancos: os três primeiros bancos privados, criados a partir da cisão do banco de Frankfurt em 1403, foram concebidos como bancos de depósitos e banco de negócios.

Esta organização do sistema bancário permite uma diversificação dos riscos e é considerada como um importante fator de solidez do sistema financeiro alemão. <12>

Uma característica específica do sistema bancário alemão é o fato dos bancos centralizarem mais poder do que sua propriedade direta de ações. Isso se dá porque os clientes,

(12) A operação do sistema bancário-financeiro é regulado essencialmente pela lei de 10 de julho de 1961, que desde então recebeu sucessivas revisões.

ao deixar suas ações em custódia, permitem aos bancos de exercer o seu direito de voto nas assembleias gerais.

Um estudo do instituto WSI estimou que em 1986 os três maiores bancos alemães (Deutsche Bank, Dresdner Bank e Commerzbank) detinham, diretamente ou indiretamente (via depósito de clientes), 21% das ações alemãs, o que lhes conferia aproximadamente 25% dos direitos de voto nas assembleias gerais. Esta porcentagem era ainda maior nas grandes empresas cujos acionistas estavam mais dispersos. Por exemplo, os 3 maiores bancos detinham, em 1986, mais de 60% dos direitos de voto da Daimler-Benz e Hoechst e o sistema bancário ao todo detinha 98% dos direitos de voto da Veba. (13)

Os dirigentes dos grandes bancos são particularmente bem integrados nos conselhos empresariais. Essas estreitas ligações (financeiras e pessoais) que os bancos possuem com as empresas industriais ou comerciais garantiram o financiamento do desenvolvimento industrial antes da guerra e depois, no período de reconstrução. Posteriormente, impediram a compra das empresas alemãs por sociedades americanas.

Portanto, considera-se que pelas suas ligações, os três grandes bancos em conjunto com as grandes empresas definem de fato a política industrial alemã.

No que diz respeito ao crédito de curto prazo, em geral, as empresas trabalham com apenas um banco, que

(13) Cf. Manard, D. (1989:82)

autoriza saques à descoberto por essas empresas, sem recorrer à cobrança de juros elevados.

O crédito bancário de longo prazo para as empresas é igualmente muito desenvolvido. Os bancos são os principais captadores de depósitos dos poupadores (depósitos a taxas de juros fixas) e facilitam o processo de endividamento das empresas. Os bancos são diretamente responsáveis por aproximadamente 65% do financiamento da economia.

A importância da intermediação bancária produz uma espécie de "tela" entre as empresas e o mercado financeiro. Não existem muito mais do que 2.000 sociedades por ações (menos de 10% do número total de empresas) e apenas 465 delas tinham suas ações cotadas em bolsa em 1988. Esta baixa proporção se explica pelo alto custo de entrada em uma das oito bolsas de valores da RFA. O mercado bursátil é relativamente pouco desenvolvido quando comparado às praças dos EUA, Japão, Inglaterra e Suíça.

Além disso, o mercado de capitais é essencialmente institucional (apenas 15% das ações são detidas por particulares). Assim, quando os bancos decidem fazer reestruturações na sua propriedade de ações, eles o tendem a fazer fora do mercado.

O direito alemão das sociedades anônimas também assegura uma certa autonomia aos órgãos dirigentes em relação aos acionistas. Desta maneira, dificilmente um novo acionista pode tomar o controle efetivo de uma empresa contra a vontade dos dirigentes.

1.2.3) O papel da administração pública

O estado alemão se compõe apenas de dois níveis de administração territorial, o BUND e os LANDER. As Comunas, juridicamente dependentes dos LANDER, são apenas entidades administrativas.

A lei fundamental de 8 de março de 1949, que criou a República Federal da Alemanha (RFA), reparte as competências legislativas entre o BUND e os LANDER. No que tange ao poder executivo, a administração local tem a função de aplicar as leis relativas aos LANDER, além da aplicação da maioria das leis federais. <14>

Os LANDER exercem uma tutela jurídica e financeira sobre as comunas, sendo responsáveis pela adequação de seus recursos financeiros às suas necessidades e o controle do seu endividamento. Entretanto, o BUND participa financeiramente de certas atividades de interesse geral dos LANDER (apoio à pesquisa, ajudas de caráter social, investimentos ...).

Em relação aos orçamentos públicos, os impostos constituem a principal fonte de recursos sendo que essas

(14)A RFA compreende 11 LANDER, sendo três cidades-estados (Bremen, Hamburgo e Berlin, esta última com status especial). Os LANDER possuem cada uma um parlamento e um governo próprios.

receitas fiscais são divididas entre os três níveis administrativos.

Um sistema de compensação entre os LANDER foi instituído para que as receitas fiscais por habitante não ultrapasse mais do que 5% da média nacional. O BUND tem o poder de atribuir aos LANDER mais pobres recursos e compensações suplementares (DM 2,5 bilhões em 1989). Mesmo com esse mecanismo, as situações financeiras dos LANDER são muito contrastantes.

O orçamento do conjunto dos LANDER (DM 264 bilhões em 1987) é comparável ao do BUND (DM 272 bilhões no mesmo ano). O orçamento das comunas não fica atrás . DM 178 bilhões.

A estrutura das despesas públicas é assim dividida:

a) no orçamento do BUND, entram os serviços administrativos gerais, a previdência social (subvenções aos orçamentos sociais, alocações familiares ...) e as despesas com a segurança nacional;

b) no orçamento dos LANDER, entram as despesas com a educação e segurança pública;

c) no orçamento das Comunas, estão as despesas de previdência social (ajuda social principalmente), serviços das Comunas, atividades esportivas, de lazer, de cultura e de educação.

O papel redistributivo do BUND aparece em suas despesas sob a forma de subvenções (60% das despesas). As despesas de pessoal estão concentradas nos LANDER e nas Comunas.

Finalmente, a maior parte do investimento público é realizado pelas Comunas, que se utiliza dos recursos oriundos dos impostos. <15>

1.2.4) A formação profissionalizante na RFA

O sistema de formação profissional na RFA é frequentemente citado pela sua eficácia e sua adequação às necessidades do mercado de trabalho: mais de 65% da população economicamente ativa possui uma qualificação técnica profissionalizante e a taxa de desemprego entre os jovens mal ultrapassa os 5%.

O aspecto característico do sistema de formação profissionalizante alemão é o "sistema dual" de formação alternada, prolongamento do sistema instituído em 1920 nas numerosas escolas profissionalizantes (Berufsschule): o aprendizado que dura entre dois e três anos e meio, está repartido entre um dia e meio por semana de formação teórica numa instituição de ensino e o resto do tempo em formação prática numa empresa.

(15) É interessante notar que algumas despesas públicas parecem se sobrepor, como é o caso das despesas com a previdência social. O BUND e as Comunas parecem ter uma coordenação e divisão dos gastos deste item.

Em 1987, 650.000 jovens, ou seja 70% da população entre 15 e 16 anos, optaram pela formação profissionalizante; perto de 500.000 empresas, de todos os portes, absorveram esses jovens e forneceram uma ajuda de custo cujo valor é fixado pelas coletividades locais (perto de DM 600 por mês). Avaliações indicam que o trabalho dos jovens aprendizes cobre apenas 2/3 da média de seu custo para a empresa. Mesmo assim, não faltam empresas para a formação de jovens aprendizes, que em seguida são efetivados como empregados na empresa.

Este período de estágio permite testar as qualidades profissionais e humanas dos aprendizes, para depois efetivá-los nos postos mais adequados. Certas empresas escolhem mais aprendizes do que necessitam, para depois poderem escolher os melhores; mas os demais aprendizes estagiários dispõem, caso sejam aprovados num exame final, de um diploma reconhecido e com referências, tanto melhores quanto melhor for a empresa onde tenha efetuado o estágio.

Em princípio, a formação não visa somente a obtenção do grau de mestre em técnicas atuais; mas, ao desenvolver o conhecimento de teorias e métodos, ela deve dar ao aprendiz a capacidade de conhecer inteiramente sua profissão e de se adaptar às modificações inevitáveis da mesma. A formação também enfatiza o aspecto social da integração no mercado de trabalho.

1.2.5) A pesquisa e desenvolvimento

A RFA ocupa a terceira posição mundial, depois dos EUA e do Japão, no que se refere ao número de pesquisadores em relação ao número de empregados, e o segundo lugar, depois dos EUA, no que se refere às despesas de P&D por habitante. O montante total de gastos em P&D foram da ordem de DM 50 bilhões em 1987, aproximadamente 3% do PIB. ⁽¹⁶⁾

Os pontos fortes da pesquisa ainda são as áreas da física e da química, com apenas um pequeno atraso em relação aos EUA e ao Japão. A RFA também procura desenvolver-se nas áreas de informática, micro-eletrônica e genética, além da biologia e de novos materiais.

Aproximadamente 10% do orçamento em P&D é consagrado aos programas internacionais, principalmente aos programas da Agência Espacial Européia, do Centro Europeu de Pesquisa Nuclear e da Agência Internacional de Energia.

O papel do setor privado em P&D é relativamente importante na RFA: segundo a OCDE, a indústria financia 60% e realiza 70% do P&D na RFA. Os gastos passaram de DM 180 milhões em 1982 para DM 500 milhões em 1987. ⁽¹⁷⁾

(16) Cf. Manard, D. (1989:96)

(17) *idem*, *ibidem* pg.97

Em relação ao F&D público, existem essencialmente dois organismos autônomos de pesquisa, financiados em conjunto pelo BUND e pelos LÄNDER:

1) a *Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)*, associação alemã de pesquisa, que financia particularmente as universidades;

2) a *sociedade Max-Planck*, que agrupa um conjunto de instituições (perto de 60) para as atividades de pesquisa que não se integram tão bem com as universidades; são constituídos geralmente ao redor de personalidades científicas, sendo que esses institutos podem ser criados e dissolvidos em função de projetos específicos.

Esse sistema apresenta a vantagem de conciliar um financiamento estável com uma grande liberdade do pesquisador na escolha e condução do seu projeto. Em compensação, é mais difícil o controle dos resultados e torna-se necessária uma ação coordenada entre o BUND e os LÄNDER para a tomada de decisões.

CAPÍTULO 2 - A IMPORTÂNCIA DO SETOR DE BENS DE CAPITAL ALEMÃO

Este segundo capítulo tem por objetivo básico traçar o perfil do setor de bens de capital da Alemanha, sua importância na economia interna bem como sua competitividade a nível internacional. Para avaliar seu desempenho no mercado internacional, incorporaram-se dados referentes aos EUA e ao Japão, cujo objetivo é exclusivamente comparativo. Em conjunto, estes três países mantêm sua participação no total mundial das exportações de bens de capital acima de 40% durante o período, atingindo mais de 50% de participação em 1988.

2.1) A importância do setor de bens de capital na RFA

A primeira tabela (TABELAS 2.1 e 2.2) mostra a pauta de exportações da RFA, discriminada de acordo com os itens da classificação de comércio internacional (SITC) da ONU, sendo o item 7 o relativo aos bens de capital.⁽¹⁾

A tabela seguinte (TABELA 2.3) mede a participação do setor de bens de capital (item 7 da SITC) no montante total das exportações da Alemanha, por período. Pode-se perceber que a participação oscila em torno de 46%, indicando sua importância para a pauta de exportações. Ou seja, quase metade das exportações alemãs são referentes a bens de capital.

(1) Cabe salientar que esta categoria também engloba itens de bens de consumo duráveis (por exemplo, a categoria 781 corresponde a carros de passeio). Entretanto, dada a dificuldade de se encontrar dados com tal discriminação, optou-se por manter a categoria 7 integralmente na análise.

TABELA 4 (a)
 Países de exportações da Alemanha, por tipo de produto
 em milhões de DM

Período	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Seres CITO																	
9. Produtos alimentares e animais vivos	6.637	7.283	8.705	9.079	10.771	11.005	12.581	15.041	15.915	19.415	19.931	22.705	21.541	21.704	21.401	23.641	25.991
1. Bebidas e tabaco	609	649	923	1.132	1.383	1.417	1.633	1.795	2.265	2.562	2.636	2.972	2.511	3.363	3.101	3.251	3.421
2. Materiais brutas nao classificados, exc. 0150	4.364	5.396	4.857	5.733	5.422	5.482	6.584	7.179	7.795	7.523	7.191	8.083	10.719	9.225	9.241	10.641	12.371
3. Combustíveis minerais (incluindo 0150)	4.442	7.422	7.375	7.375	7.375	7.118	10.411	13.225	16.081	16.016	14.601	16.105	15.274	8.617	7.112	6.781	7.851
4. Outros e gord. de ori. animal e vegetal	782	1.406	1.459	1.114	1.466	1.366	1.384	1.541	1.756	1.711	1.730	2.571	2.795	1.691	1.321	1.601	1.821
5. Produtos químicos	21.473	29.241	27.392	31.521	32.998	33.726	41.044	44.127	49.454	51.349	54.697	61.332	71.455	67.701	68.561	76.931	83.081
6. Artigos manuf. classif. segundo mat. primas	39.851	52.314	52.063	52.067	53.178	57.306	64.076	71.183	76.934	80.197	80.191	87.117	100.235	95.143	93.381	102.541	117.161
7. Máquinas e materiais de transporte	85.214	91.526	109.746	121.843	130.886	133.027	140.958	155.254	177.513	199.522	193.271	212.882	244.628	251.319	254.641	272.841	311.901
8. Artigos manuf. diversos	16.459	17.197	19.561	22.463	24.786	26.695	29.312	32.645	36.114	38.894	40.493	44.086	52.628	53.917	56.841	62.351	69.691
9. Outros	2.164	2.544	3.957	4.297	5.497	5.836	6.164	8.339	9.896	10.485	12.418	18.151	11.511	11.681	10.681	6.691	7.781
10. Export. totais (0-9)	132.282	214.889	236.036	256.642	273.614	284.907	314.469	350.328	396.898	427.741	436.691	498.223	537.164	526.363	525.971	567.671	641.261

Fonte: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, DNE, Statistiques du commerce extérieur, série a.
 Nota: (a) valor F.O.B.

TABELA 14
 Alameda. evolução das exportações, em face do produto
 (participação relativa em %)

Período	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Séries SITC																	
0. Produtos alimentares e animais vivos	0.64%	0.29%	0.69%	0.54%	0.94%	0.56%	4.00%	4.99%	4.77%	1.54%	1.97%	4.29%	4.01%	4.15%	1.01%	4.16%	4.05%
1. Bebidas e tabaco	0.38%	0.30%	0.39%	0.44%	0.51%	0.50%	0.52%	0.51%	0.57%	0.60%	1.11%	0.68%	0.65%	0.64%	0.59%	0.57%	0.56%
2. Matérias brutas não combustíveis, exc. ouro	0.39%	0.47%	0.86%	0.83%	1.98%	1.90%	0.09%	0.05%	1.96%	1.77%	1.37%	0.91%	0.00%	1.75%	1.72%	1.07%	1.93%
3. Combustíveis minerais lubrific. e similares	2.55%	3.45%	0.12%	0.97%	0.64%	0.20%	0.37%	0.70%	4.05%	0.74%	0.00%	0.30%	0.04%	1.64%	1.05%	1.02%	1.03%
4. Óleos e gord. de ori. animal e vegetal	0.43%	0.65%	0.62%	0.45%	0.54%	0.48%	0.40%	0.44%	0.44%	0.40%	1.40%	0.50%	0.52%	0.32%	0.25%	0.28%	0.28%
5. Produtos químicos	11.72%	10.61%	11.61%	12.28%	10.06%	11.84%	10.05%	12.60%	12.46%	12.30%	13.11%	12.57%	10.25%	12.86%	10.04%	10.55%	12.96%
6. Artigos manuf. classif. segundo mat. primas	21.86%	24.34%	22.06%	20.59%	19.44%	20.11%	20.38%	20.32%	19.00%	18.75%	18.50%	19.60%	19.68%	18.05%	17.75%	18.06%	18.27%
7. Máquinas e materiais de transporte	46.75%	42.57%	46.50%	47.48%	47.84%	46.69%	44.82%	44.32%	44.73%	46.67%	45.47%	44.83%	45.91%	47.75%	48.41%	48.06%	48.64%
8. Artigos manuf. diversos	9.03%	6.00%	8.29%	8.75%	9.00%	9.37%	9.32%	9.32%	9.10%	9.09%	9.37%	9.50%	9.98%	10.62%	10.81%	10.98%	10.87%
9. Outros	1.19%	1.10%	1.68%	1.67%	0.01%	2.05%	1.96%	2.38%	2.49%	2.45%	0.87%	0.69%	2.14%	0.22%	0.03%	1.18%	1.31%
10. Export. totais (0-9)	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da OCDE.

TABELA 2.3

Participação do setor de bens de capital na pauta de exportações da RFA

(em porcentagem média)

Períodos	73 - 79	80 - 83	84 - 89
Part. dos bens de capital	46,09	45,28	47,27

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da OCDE

A TABELA 2.4 mostra o peso do setor de bens de capital no produto industrial. O item que compreende as indústrias fabricantes de bens de consumo duráveis e de bens de capital corresponde à classificação 38 da ISIC.⁽²⁾

(2) Para se obter apenas os bens de capital, deve-se retirar os itens 385, 3843 e 3832 que correspondem, respectivamente, aos setores de instrumentos de precisão, automóveis de passeio e rádios e aparelhos de televisão. Entretanto, dada a dificuldade de se encontrar dados com tal discriminação, optou-se por manter a categoria 38 integralmente na análise. Para uma melhor sistematização das classificações adotadas, ver apêndice metodológico em Laplane (1992).

TABELA 2.4

Valor agregado dos setores industriais, a preços correntes, em 1987 (*)

código ISIC		DM bilhões	%
código 2	(extrat. mineral)	21,30	2,75
código 3	(ind. de transf.)	704,52	91,00
- 38	(eletromecânica)	350,03	45,21
- 381	(prod. metálicos)	46,36	5,99
- 382	(maquinário/escrit.)	103,70	13,39
- 383	(máquinas elétricas)	95,58	12,35
- 384	(equip. transporte)	93,24	12,04
- 385	(bens profissionais)	11,15	1,44
código 4	(prod. elétric. e gás)	48,40	6,25
produto industrial		774,22	100,00

Fonte: Industrial Statistics Yearbook , 1988 ONU.

(*) último ano para os quais houve dados disponíveis

Como mostram os dados, o setor de bens de capital era responsável, em 1987, por 45,21% do produto industrial. Também é importante mostrar como o setor de bens de capital se expandiu na década de 80 em relação aos outros setores industriais. Percebe-se, pela análise da TABELA 2.5, que o setor de eletromecânica foi o que apresentou a maior expansão na Alemanha no período considerado. Não só o setor cresceu em termos reais, como também foi o setor que teve a maior expansão em comparação aos outros ramos da indústria de transformação.

TABELA 2.5

Alemanha, EUA e Japão: índices do produto industrial por setor ^(*)

(1989 = Base: 1980 = 100)

cód. ISIC	Setor	RFA	EUA	Japão
9	Ind. de trans.	117	139	146
31	Alimentos	114	128	107
32	Têxtil	82	111	92
33	Madeira	91	146	83
34	Papel	121	149	145
35	Química	113	142	138
36	Minerais ã-met.	95	129	109
37	Metalurgia	105	95	110
38	Eletromecânica	130	146	135
381	Produtos metálicos	105	122	110
382	Maquinário/escr.	116	137	159
3825	Computação	266	185	...
383	Máquinas elétr.	136	132	297
3832	Rádios, TV	148	117	...
384	Equip. transp.	129	138	117
3841	Ind. naval	52	103	...
3843	Veículos	135	155	...
385	Bens profissionais	114	133	180

Fonte: Laplane, M. (1992), a partir de dados da OCDE

OBS.: (...) Dados não disponíveis para o Japão

^(*)Deflacionado pelo deflator implícito do produto industrial

As TABELAS 2.6 e 2.7 que se seguem, procuram comparar o investimento no setor de eletromecânica (que engloba os bens de capital) e na indústria de transformação como um todo, na RFA, no Japão e nos EUA.

TABELA 2.6

Ind. de transformação e setor eletromecânico - índices
de investimento

1981 - 1987 ^(*)

(Base: 1980 = 100)

País/setor	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Alemanha							
Ind. trans.	93	89	92	88	102	116	121
Eletromec.	95	90	99	98	117	138	142
EUA							
Ind. trans.	105	117	79	96	106	95	97
Eletromec.	111	95	76	104	117	107	104
Japão							
Ind. trans.	113	119	112	127	154	155	139
Eletromec.	122	132	127	156	170	190	174

Fonte: Laplane, M. (1992), a partir de dados OCDE

^(*) Último ano para os quais houve dados disponíveis

TABELA 2.7

Complexo eletrônico, setor automobilístico e eletromecânica: Participação nos investimentos da indústria de transformação

1981 - 1987 <*>

(%)

País/Setor	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Alemanha							
Automob.	15,3	18,1	16,7	14,4	15,0	16,0	16,4
Compl.ele.	9,2	9,1	9,3	10,7	12,4	12,4	11,6
Eletromec.	44,4	48,0	47,3	47,4	49,9	52,1	51,4
Japão							
Automob.	15,0	14,7	13,1	11,3	12,4	14,9	14,6
Compl.ele.	13,3	14,0	16,2	21,9	19,9	17,4	15,4
Eletromec.	44,6	45,8	46,6	50,9	50,8	50,4	51,7
EUA							
Automob.	11,3	5,3	4,1	6,3	8,3	10,4	10,1
Compl.ele.	11,5	11,6	16,5	18,3	17,3	15,4	13,5
Eletromec.	42,0	32,2	38,6	43,4	44,2	45,1	43,1

Fonte: Laplane, M. (1992), a partir de dados OCDE

<*> Último ano para os quais houve dados disponíveis

Percebe-se que na Alemanha o investimento teve uma retomada significativa na segunda metade da década de 80 na indústria de transformação como um todo e especialmente no setor eletromecânico, que engloba os bens de capital. E mais ainda, o investimento no setor eletromecânico aumenta sua participação nos investimentos da indústria de transformação, atingindo em 1987, mais de 50% do valor desses investimentos. Embora esta mesma tendência de retomada do investimento também se observasse nos EUA e no

Japão, na Alemanha o processo foi pelo menos mais intenso do que nos EUA.

2.2) A importância das exportações de bens de capital alemães no mercado mundial

A TABELA 2.8 mostra dois indicadores distintos da competitividade internacional dos três países na área de bens de capital. Houve mudança significativa na posição entre a RFA, os EUA e o Japão entre 1974 e 1988. O Japão é o único dos três países que aumentou sua participação nas exportações mundiais de bens de capital, enquanto a dos EUA e da RFA declinou, sendo que a queda da participação americana foi mais acentuada. O aumento na participação japonesa, no entanto, não conseguiu ultrapassar o peso relativo da Alemanha neste mercado que, em 1988, ainda detinha a maior participação no total mundial das exportações de bens de capital.

Por sua vez, o Japão também é o único país que aumentou, e significativamente, a relação entre exportações e importações de bens de capital durante o período, além de já haver apresentado a mais alta relação em 1974.

TABELA 2.8

Indicadores de competitividade internacional^{«»}

	Japão	RFA	EUA
1) Exportação de bens de capital/ exportação mundial de BK			
1974	12,52%	20,42%	20,66%
1988	17,75%	18,32%	14,60%
2) Taxa de crescimento do indicador anterior			
1988/1974	41,77%	-10,28%	-29,33%
3) Exportações de bens de capital/ Importações de bens de capital			
1974	5,78	3,25	1,39
1988	8,02	2,10	0,70
4) Taxa de crescimento do indicador anterior			
1988/1974	38,74%	-34,46%	-46,15%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da ONU

«» 1988 -> últimos dados disponíveis

Trata-se de um período em que o Japão aumenta rapidamente tanto suas exportações de bens de capital como também suas importações, absorvendo com rapidez a tecnologia incorporada nos bens de outros países. Na RFA, as relações entre exportações e importações se mantêm a um nível muito alto, superior a 2, cobrindo uma variedade muito ampla de bens. Esta característica, compartilhada pelo Japão e pela Alemanha em um amplo espectro de bens de capital, permitiu-lhes, quando a eletrônica passou a ser aplicada a esse tipo

de bens no final da década de 70, incorporar esse avanço técnico e difundi-lo tanto nos setores produtores de bens como nos setores de serviços. (3)

A TABELA 2.9 mostra a participação de cada país no total das exportações mundiais de bens metal-mecânicos. Percebe-se claramente a tendência ascendente do Japão, a estabilidade relativa da RFA com uma leve queda entre 80 e 85 e uma recuperação na segunda metade dos anos 80 e, finalmente, a contínua piora da participação dos EUA.

TABELA 2.9

EUA, RFA e Japão: Participação nas exportações mundiais de bens de capital

	1970	1975	1980	1985	1989
RFA	18,3%	18,1%	18,0%	15,3%	18,3%
Japão	8,1%	12,5%	15,5%	20,7%	17,8%
EUA	20,6%	20,1%	17,9%	17,4%	14,6%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da ONU e OCDE

Esta base ampla e competitiva do setor de bens de capital explica em parte significativa porque esses países

(3)Cf. Fajnzylber, Fernando (1988)

puderam sair da crise no início dos anos 80 com um aumento significativo no saldo líquido de exportações desses bens, fator determinante do aumento do superávit do setor manufatureiro.

O resultado dessa análise até o momento nos permite chegar às seguintes conclusões a respeito da Alemanha. Primeiro, a Alemanha é o país que detém, em 1989, a maior participação no total mundial das exportações de bens de capital. Segundo, uma vez que o saldo das transações dos produtos de bens de capital é superavitário em quase todos os itens⁽⁴⁾, isso indica sua competitividade nesta área estratégica. Além disso, esse setor tem um grande peso no produto industrial e na pauta de exportações da Alemanha.

Isso tudo nos indica que a Alemanha apresenta elevada competitividade internacional na área de bens de capital, ainda que o Japão tenha elevado significativamente também a sua. Por sua vez os EUA perdem visivelmente frente a esses dois países, com sua competitividade declinando seriamente.

(4) Cf. Laplane, Mariano (1992:292), exceto material de escritório e processamento de dados.

CAPÍTULO 3 - POLÍTICA INDUSTRIAL: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

Segundo Miranda "os instrumentos de política industrial são os meios usados pelos *policy makers* para influenciar as empresas a promoverem o investimento produtivo e a adaptarem-se às transformações estruturais decorrentes do progresso técnico. Neste sentido, vários instrumentos podem ser empregados para se alcançar os mesmos objetivos, assim como um único instrumento pode ter vários objetivos ao mesmo tempo."⁴¹ Por exemplo, o incentivo ao investimento, pode ser realizado por instrumentos fiscais que elevam a capacidade de autofinanciamento das empresas, como a depreciação acelerada e a diferenciação de impostos sobre os lucros, ou através de instrumentos financeiros tais como empréstimos, taxas de juros preferenciais, etc.

O incentivo à expansão da capacidade produtiva é realizado através de instrumentos fiscais e financeiros. O objetivo dos instrumentos fiscais é influenciar o investimento através da capacidade de autofinanciamento das

(1) Cf. Miranda (1987:50)

empresas, sendo que o estado contribui de forma a incentivar as depreciações⁽²⁾, os lucros não distribuídos e os fundos de investimento.

"Outra forma de uso do instrumento fiscal é a formação de fundos de investimento. As empresas são incentivadas pelo governo a depositar, com isenção de taxas, uma determinada parte dos seus lucros tributáveis em instituições financeiras ou no Banco Central, para posterior aplicação em investimentos produtivos. A importância da criação desses fundos é que eles podem ser usados como um mecanismo de regulação anticíclico, podendo diminuir a queda da atividade e do emprego durante as recessões."⁽³⁾

A importância da capacidade de autofinanciamento se dá não somente pela influência do nível de investimento com recursos próprios mas, sobretudo, o volume de investimento financiado com capital de terceiros.

Para a maior parte dos investimentos, o acesso a fontes externas depende da capacidade de autofinanciamento das empresas, e sem aqueles recursos dificilmente os projetos são implementados.

Outra função importante dos instrumentos financeiros é o direcionamento de créditos para a promoção de programas específicos de desenvolvimento industrial, com o desenvolvimento de novos produtos e processos, de maneira a se aumentar a competitividade de uma economia e conseguir

(2) A forma mais empregada pelos países desenvolvidos é a aceleração da depreciação fiscal (contábil) em relação à econômica. A margem deste incentivo variará segundo o ritmo de aceleração da depreciação fiscal e as mudanças na duração da depreciação para propósitos contábeis. Cf. Miranda (1987)

(3) Cf. Miranda (1987:51)

superávits na balança comercial. Assim, o financiamento de inversões para a produção com tecnologia já estabelecida é realizado através do autofinanciamento e do mercado de capitais. Já o investimento em P&D, por envolver riscos de natureza diferente, requer o apoio específico do estado.

A primeira diferença entre os riscos envolvidos nos dois tipos de investimento está "no tempo envolvido entre a concepção do projeto e o desenvolvimento de um protótipo industrial e entre este e sua aceitação pelo mercado."⁽⁴⁾

"Uma segunda diferença é que, nos investimentos em novos produtos ou processos, o risco aumenta com o transcurso do tempo e devido a incertezas quanto à aceitação pelo mercado da inovação a ser introduzida. O montante de capital necessário à atividade de P&D, o risco envolvido, a dificuldade de dimensionamento do tempo requerido à maturação dos projetos, têm levado os estados a intervir de forma crescente. Esta ação pode revestir-se de várias formas. O governo pode assumir total responsabilidade pelas atividades de P&D, tendo os seus próprios laboratórios, estudos e pesquisas e socializar, a *posteriori*, os resultados para o setor produtivo. Este tipo de procedimento é mais usual na pesquisa básica. Quanto à pesquisa aplicada, a ação governamental dá-se através de dotações orçamentárias ou de autorizações de taxas especiais de depreciação para edificações e equipamentos destinados ao desenvolvimento de centros de pesquisa; de cofinanciamento de projetos de

(4) *idem*, *ibidem* pg.52

pesquisa; encorajando, através de medidas financeiras, a cooperação entre firmas para projetos de P&D; ou ainda, provendo assistência financeira para a introdução de novos processos e diversificação da produção das empresas."⁽⁵⁾

Outro instrumento bastante eficaz para a promoção do desenvolvimento tecnológico é a política de compras do estado.⁽⁶⁾

A reestruturação dos sistemas produtivos dos países desenvolvidos, na década de 80, para fazer face aos efeitos da crise econômica mundial, fizeram com que os investimentos em P&D aumentassem muito. Através de instrumentos fiscais (principalmente isenções e reduções tarifárias) os governos buscavam incentivar a modernização dos parques produtivos via fusão ou associação de empresas e incentivar a mobilidade dos recursos produtivos. Mas a capacidade dos instrumentos fiscais de mobilizar, centralizar e transferir recursos é muito mais restrita que os instrumentos financeiros. Estes - mais a política monetário-creditícia - são fundamentais à reestruturação dos sistemas. A possibilidade de manejar instrumentos financeiros diversificados é indicativo de uma política industrial ativa ou de um movimento do estado nessa direção.

Uma vez que os principais instrumentos de política industrial foram descritos, deve-se salientar a especificidade do modelo alemão de financiamento. Embora

(5)idem, ibidem pg.52

(6) Em certos setores de determinados países, a demanda estatal é fundamental para o desenvolvimento tecnológico dos setores de ponta. Por exemplo, o setor militar nos EUA.

possua esses instrumentos de política industrial, o governo federal deixa que a alocação do crédito e do financiamento se dê no próprio mercado. Esta posição do governo federal faz com que, comumente, se trate a Alemanha como uma economia liberal de mercado. Mas tal opinião parece ser precipitada ao se analisar os mecanismos de apoio à indústria. O governo federal não aloca diretamente os créditos para a indústria, apenas dá as diretrizes que esses recursos devem atender e obedecer, deixando para o sistema bancário a alocação quantitativa dos recursos. Logo o governo federal intervém no mercado de maneira indireta mas inequívoca. (2)

Na década de 80, a importância do financiamento no desenho de uma política industrial parece ainda mais relevante diante do profundo impacto que as mudanças tecnológicas vêm provocando sobre a estrutura industrial. Considerando que a Alemanha conseguiu manter sua performance estável no setor de bens de capital, interessa analisar como concretamente se organizaram os mecanismos de financiamento neste país.

CAPÍTULO 4 - OS MECANISMOS DE APOIO FINANCEIRO RELEVANTES AO SETOR DE BENS DE CAPITAL NA ALEMANHA

Este capítulo procura dar uma idéia dos mecanismos de financiamento na RFA. A amplitude da análise desses mecanismos de apoio fiscal e financeiro se deve à ausência de recorte específico para o setor de bens de capital no desenho da política alemã. Os mecanismos de apoio são gerais, ou seja, para o setor produtivo como um todo, e a política se orienta pela definição de prioridades (apoio regional, para P&D, exportações,...), não apresentando recorte setorial ao nível da indústria.

Antes de iniciar a análise propriamente dita, deve-se dizer que a noção de apoio do governo à indústria é de difícil caracterização no caso alemão devido aos seguintes fatores:

i) os números relativos ao apoio financeiro à indústria dificilmente estão explicitados nos dados oficiais.

ii) as ajudas indiretas (equipamentos, pesquisa científica, formação de mão de obra especializada, política de emprego) nem sempre aparecem como sendo ajuda à indústria.

iii) o volume das ajudas concedidas a nível regional (LÄNDER e COMUNAS) não é suficientemente explicitado em dados oficiais para o governo federal.

Essas dificuldades levam a um outro problema. O volume de subvenções à indústria tem valores muito diferenciados entre os estudos feitos pelos institutos económicos e os estudos feitos pelo governo federal. Todos esses elementos são fatores que dificultam muito a quantificação do apoio financeiro. Isso, entretanto, não impede uma avaliação de ordem mais qualitativa dos programas do governo alemão ao apoio ao seu desenvolvimento industrial.

4.1.1 As ajudas estruturais regionais

Primeiramente, deve-se dizer que a política econômica regional é definida como uma forma de manifestação da política econômica global, concentrando *deliberada influência sobre setores parciais da economia nacional, visando uma melhor implementação dos objetivos econômicos globais.*¹¹ A política regional não é definida como uma política econômica específica para uma determinada região, mas é *uma política orientada no sentido da economia como um todo, que apenas leva em conta as peculiaridades regionais.* Em que medida essa política atende também aos interesses de um setor específico depende exclusivamente dos objetivos mais gerais da política econômica. Portanto, uma política estrutural e econômica regional constitui uma influência específica e explícita de um sistema territorialmente abrangente de regiões, visando a implementação de objetivos políticos-econômicos de cunho econômico global.

As ajudas financeiras são a peça mestra da política econômica regional da RFA e se apresentam sob a forma de subvenções para investimentos, empréstimos, créditos concessionais e avais a empresas. Para as zonas

(11) Cf. Fürst, Klemmer, Zimmermann (1982)

particularmente prejudicadas, como, por exemplo, a zona limítrofe com a antiga RDA, existem várias outras ajudas, ajudas para fretes, subvenções setoriais específicas, e até mecanismos de desestímulo ao estabelecimento de indústrias em zonas metropolitanas.

Em função da política explícita de descentralização industrial, as ajudas financeiras atuam, sobretudo, no sentido do estabelecimento de novas filiais de empresas já instaladas.⁽²⁾

As ajudas estruturais regionais na Alemanha se dividem em dois grandes grupos, e são financiados, meio a meio, entre o BUND e os LÄNDER:

i) O programa de investimento e de sustentação do emprego - Aplica-se às "zonas assistidas". Essas regiões representavam 29% da população em 1980 e 50% da superfície geográfica da Alemanha (principalmente a região de fronteira com a antiga RDA).

ii) Os programas especiais em favor das regiões em crise industrial - São as regiões onde estão instaladas a siderurgia, a indústria naval e outras tradicionais. Esses programas cobrem aproximadamente 3,8% da população alemã.

Esses dois programas têm um custo bastante elevado: DM 2 - 3,5 bilhões para a política regional como um todo e da ordem de DM 2 bilhões para a zona excepcional que é Berlim. Em relação às "zonas assistidas" do programa de investimento e de sustentação do emprego, o dispositivo de apoio é

(2) *Ibidem*, *ibidem* p. 242

composto por uma dedução fiscal sobre o investimento físico das empresas e por uma bonificação adicional para as regiões particularmente afetadas (regiões em crise industrial, também objeto dos programas especiais).

Dessa forma, note-se que existem apoios fiscais ao investimento, mas que aparecem sob a forma de ajudas regionais.

Em seguida serão detalhados os mecanismos específicos à cada um dos dois programas.

4.1.1) O programa de investimento e de sustentação do emprego

O objetivo básico é o de sustentar, através de medidas favoráveis ao investimento, a criação ou a manutenção do nível de emprego. Esse programa é cofinanciado pelo governo federal (BUND) e pelos LÄNDER e se articula da seguinte forma:

a) O prêmio ao investimento é o principal instrumento. Trata-se de uma isenção de impostos sobre o investimento fixo, que é suportada em 47% tanto pelo BUND como pelos LÄNDER, e em 6% pelas Comunas. As taxas de isenção vão de 3,75% a 10% do imposto, até um limite de valor máximo do investimento de DM 2 milhões. Esta isenção é outorgada quase automaticamente, dependendo apenas do aval do LAND, da adequação do projeto aos objetivos do programa e da sua localização num dos 300 pólos de desenvolvimento, designados pelos LÄNDER.

b) A subvenção ao investimento é um instrumento complementar e discricionário ao nível dos LÄNDER (financiado através recursos orçamentários entre o BUND e os LÄNDER).

Essa subvenção pode ser acumulada com o prêmio ao investimento num limite de até 15%, podendo excepcionalmente ser de 20% em função da amplitude das dificuldades estruturais das "zonas assistidas" e 25% para as regiões da fronteira leste.

Além disso, os investimentos feitos através do programa de sustentação do emprego podem se beneficiar da garantia conjunta e paritária do BUND e do LAND.

c) As empresas com menos de 1000 empregados (PMI), situadas dentro das "zonas assistidas", que não preenchem as condições que dão direito ao prêmio e às subvenções ao investimento, podem se beneficiar de empréstimos ao investimento a taxas privilegiadas dos fundos regionais ERP, se estes investimentos criam ou mantêm os níveis de emprego. <9>

d) Por sua vez as Comunas subvencionam, com seus próprios recursos orçamentários, investimentos em infraestrutura que servem ao desenvolvimento econômico local.

e) Os fundos especiais ERP também podem conceder empréstimos a taxas privilegiadas para investimentos que contribuam para a melhoria do nível de vida (moradia, equipamentos de lazer, etc.). Entre 1972 e 1986, esses créditos ERP totalizaram DM 4,9 bilhões.

(3) Os programas ERP, Economic Recovery Program, são como se fossem um seguimento dos fundos do Plano Marshall.

4.1.2) Os programas especiais em favor das regiões em crise industrial

Trata-se de medidas excepcionais para o acompanhamento de reestruturações em determinados setores. São programas financiados pelo BUND e pelos LÄNDER equitativamente. Poder-se destacar os seguintes programas durante a década de 80:

a) Um programa especial para a criação de empregos nas zonas afetadas pelas reestruturações da siderurgia. Duração: 1986-1990. Créditos suplementares: DM 74 milhões.

b) Um programa especial para a criação de empregos nas zonas altamente afetadas pelas reestruturações da construção naval. Duração: 1987-1989. Créditos suplementares: DM 240 milhões.

c) Um programa especial de diversificação de empregos em Bremen (afetada pela reestruturação da siderurgia e da construção naval). Duração: 1984-1989. Créditos suplementares: DM 160 milhões.

d) Um programa especial para as regiões costeiras afetadas pelas reestruturações nas indústrias tradicionais (carvão, calçados). Duração: 1988-1990. Créditos suplementares: DM 363 milhões.

No total foram DM 834 milhões destinados à reconversão de certos setores industriais entre 1985-1990.

Fora esses 2 programas já detalhados, existe um regime de amortização especial concernente somente às zonas da fronteira leste (amortização de até 50% para investimentos mobiliários e 40% para ativos imobiliários durante os 3 primeiros anos) e um regime ainda mais diferenciado para a zona de Berlim (amortização de até 75% no primeiro ano).

Esses programas são de grande importância, haja visto que em 1985, por exemplo, essas medidas representaram um custo de DM 3,1 bilhões para o governo.

O caso da zona de Berlim deve ser tratado à parte. São as seguintes as ajudas fiscais para esta região:

a) Dedução de impostos sobre o investimento realizado pelas PHL em Berlim

- . 10% para investimentos mobiliários;
- . 15% para investimentos imobiliários;
- . 25% para investimentos em eletrônica e produção de energia;
- . 30% a 40% para investimentos em P&D.

b) Impostos reduzidos para produtos comprados em Berlim.

Para se ter uma idéia do que isso representa, Berlim custou ao orçamento do Estado, em termos de medidas fiscais (incluindo as amortizações especiais), DM 9 bilhões em 1986.

Além disso, um programa de empréstimos para o investimento das empresas mobilizou DM 600 milhões em 1986, através de fundos especiais ERF.

4.2) Os empréstimos bonificados

A importância dos empréstimos bonificados na Alemanha é muito grande. Em 1985, por exemplo, o *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)* concedeu mais de DM 5 bilhões em créditos bonificados, o *Lastenausgleichsbank* mais de DM 2,4 bilhões, o *Deutsche Ausgleichsbank* perto de DM 2,2 bilhões. Além disso, os empréstimos bonificados a partir de financiamentos específicos fornecidos pelos LÄNDER representaram cerca de DM 2 bilhões por ano.

Em média, esses empréstimos têm uma taxa de juros entre 2 e 3 pontos percentuais inferior à taxa de mercado e um diferencial de prazo de reembolso de cerca de dois anos.

O custo total dessas medidas não é totalmente conhecido pois só é tornado público o montante total das ajudas, sem especificação entre subvenções, medidas fiscais, custo das taxas de juros bonificadas.

4.3) O apoio à pesquisa e à tecnologia

As empresas são as principais responsáveis pelo desenvolvimento de P&D, pois mais de 75% dos gastos totais com P&D é na área industrial e diretamente vinculado às empresas. Cerca de 80% do P&D industrial é financiado pelas empresas. Deve-se salientar que na análise da contribuição pública aos gastos com P&D das empresas, seus fins são na maior parte de natureza civil.

O dispositivo posto em prática nos últimos 15 anos no que concerne ao incentivo de P&D para as PMI, foi estruturado da seguinte forma:

1977 criação de uma série de agências de conselho em inovação, utilizando uma grande variedade de dispositivos institucionais (CSmaras de Comércio, *Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft*, *Syndicat I S Metall*, *Verein Deutscher Ingenieure*, grandes institutos de pesquisa, etc).

1978: instauração de um prêmio pelo funcionamento do P&D dentro das PMI.

1979: diminuição do custo da pesquisa externa às PMI.

1981: apoio às operações piloto em matéria de novas

tecnologias e meios de produção.

1982: ajuda direta (com o objetivo de estimular a inovação) para projetos de aplicação da microeletrônica a outros produtos.

1983: instauração de um programa de incentivos à criação de empresas que desenvolvessem a tecnologia.

1984-1988: implementação de vários programas de apoio às áreas de novas tecnologias: robótica, biotecnologia e telemática.

Essa política de incentivos, dirigida em seus princípios e liberal na sua execução, apoiou-se num conhecimento extremamente rigoroso da situação geral da economia. Assim foi formado um contexto no qual a PMI que se encontra à mercê do fluxo geral de informações e de novas tecnologias é uma exceção.

Além dos fatores próprios das PMI, a política de pesquisa e desenvolvimento, posta em prática nesses 15 anos, foi bem adaptada às necessidades da economia e se caracterizou por:

a) concentração dos esforços de pesquisa e "leadership" da Alemanha nas áreas do novo paradigma tecnológico: eletrônica, ótica, opto-eletrônica, mecânica de precisão, mecatrônica, aço, construção mecânica, construção de automóveis, aeronáutica, programa espacial, biotecnologia,

b) adequação dos programas de pesquisa fundamental às futuras necessidades industriais;

c) grande incentivo à utilização ótima dos insumos,

favorecendo a aproximação das empresas com os centros de P&D que estejam trabalhando em assuntos correlatos ou complementares; expansão do número de contratos de pesquisa estabelecidos pelas indústrias com grandes centros de pesquisa no exterior. Entretanto, deve-se dizer que entre as empresas ativas em matéria de P&D, um terço dispõe de centros de P&D e 85% têm serviços de P&D. Mais de 10% têm também centros de P&D no exterior. 30% das empresas aceitam ajuda de institutos de P&D, principalmente os nacionais; dessas, mais da metade utilizam o "know how" dos institutos universitários. Ainda assim, 34% das empresas que fazem P&D externo estão em colaboração com institutos do tipo "Batelle", 30% com institutos de escolas superiores, 27% com a sociedade Fraunhofer, etc. As cooperações existentes são muito variadas.

Resumindo, 64% das empresas com mais de 1200 empregados se utilizam dessas colaborações, 11% das empresas entre 200 e 1000 empregados, 4% das empresas entre 50 e 200 empregados e 1% das empresas com menos de 50 empregados.

O estabelecimento de programas baseados em tecnologias que, uma vez difundidas, possam ser aproveitadas por diversos setores industriais, de maneira a associar numerosos parceiros;

e a variedade dos tipos de ajuda:

- . para a promoção de um mesmo projeto numa empresa,
- . para a promoção da ligação entre laboratórios de pesquisa e empresas,

para a promoção de tecnologias facilmente difundíveis,

Um importante apoio público aos centros de P&D industrial (centros de pesquisa contratados e centros técnicos industriais) com a intenção de torná-los fortes e acessíveis às PMI principalmente. Esses centros, onde alguns tiveram um crescimento importante (como os institutos da sociedade *Fraunhofer*), se tornaram um motor do desenvolvimento tecnológico global. Esse apoio público está fortemente ligado ao volume de atividade realizado por esses centros com seus clientes industriais - pode-se dizer que é uma espécie de julgamento pelo mercado.

Esses centros técnicos industriais são financiados através de contribuições voluntárias determinadas pelo interesse do trabalho que eles efetuam para os seus membros. Essas contribuições advém do conjunto das indústrias de um determinado ramo.

Tudo isso revela que as políticas na área de P&D são concertadas entre os setores público e privado em todos os estágios do desenvolvimento tecnológico e também na elaboração das políticas de apoio à indústria.

4.1 Apoio específico às exportações

Em relação aos créditos à exportação, os países membros da OCDE assinaram, em 1970, um acordo chamado "CONSENSUS". Esse "acordo de diretrizes para créditos oficiais de incentivo à exportação", estabelecido pelos membros da OCDE, tinha como objetivo evitar o excesso de competição entre os países na área de crédito à exportação. O "CONSENSUS" estipulou o patamar mínimo das taxas de juros e o máximo do volume de créditos oficiais de médio e longo prazos.

As regras do "CONSENSUS" levam oficialmente à um alinhamento entre os países da OCDE das condições de oferta de créditos, especialmente em relação às taxas de juros e à duração dos créditos concedidos.⁽⁴⁾

Os créditos à exportação que se beneficiam de um apoio financeiro do setor público seguem uma dupla orientação:

- Geográfico. eles são concedidos exclusivamente para operações com países subdesenvolvidos e países de economia centralizada em razão das regras do "CONSENSUS" e das

(4)A existência de um acordo sugere a importância do financiamento às exportações para sua competitividade no mercado internacional, uma vez que foram estabelecidas regras para que a competição em créditos para a exportação siga dentro de parâmetros pré-estabelecidos.

regras da CEE, que impedem toda forma de subvenção às operações intra-CEE.

- Setorial: eles são geralmente reservados às vendas de bens de capital (cujo tempo de amortização é superior a 10 anos).

O apoio do setor público aos créditos à exportação consiste na diminuição das taxas de juros, alongamento dos prazos dos financiamentos e a concessão de prazos de carência.

De maneira resumida, pode-se esquematizar as características do sistema alemão de financiamento à exportação sob os seguintes tópicos:

- a) estrutura básica do sistema
- b) condições de acesso aos recursos
- c) tipos de linhas de crédito à exportação
- d) importância dos créditos subsidiados e dos seguros

4.4.1) estrutura básica do sistema

Os sistemas de crédito diferem em cada país, que procuram um modelo adaptado à estrutura da sua economia, às características do setor industrial e ao grau de sofisticação do setor bancário e da indústria de seguros. Como regra geral, constata-se o envolvimento dos governos,

através de agências de crédito à exportação e do setor bancário privado.

No entanto, como característica comum, verifica-se que muitas vezes o mercado financeiro privado não é capaz de prover os recursos nas condições de custo e prazos necessários, requerendo apoio oficial, ou então existe um envolvimento deliberado das autoridades no provimento de linhas múltiplas de crédito aos exportadores.

Dessa forma, embora quase três quartos dos fluxos totais de crédito para exportações, concedidos no âmbito dos países desenvolvidos, no final da década passada, tenham sido providos por fontes privadas, a proporção de financiamentos oficiais tem aumentado a um ritmo pronunciado, refletindo a preocupação da maior parte dos países em desenvolver mecanismos de provisão de créditos para exportação em termos competitivos.

Outra característica comum a todos os países é o fato do governo assumir a maior parte do risco inerente aos créditos aos importadores estrangeiros, através da instituição especializada oficial ou privada agindo em nome do governo.

Na maior parte dos países, o apoio financeiro oficial é canalizado através do sistema bancário, enquanto em alguns casos os recursos são fornecidos diretamente pelas agências governamentais aos exportadores.

A Alemanha tem sua política de financiamento à exportação baseada numa estrutura mista, de entidades públicas e privadas. Neste caso, a filosofia norteadora da política de

financiamento à exportação baseia-se em estímulo a uma elevada participação do setor privado, que é responsável pela maior parte das operações.

4.4.2) condições de acesso aos recursos

Os contratos firmados com entidades financeiras nos países desenvolvidos requerem, como pré-condição, que o financiamento à comercialização cubra no máximo 85% do valor do contrato, devendo o importador cobrir os 15% restantes até o momento do embarque do produto.

Um aspecto relevante é a relação entre os mecanismos de financiamento e de seguro de crédito à exportação. Na maior parte dos casos dos países desenvolvidos, a contratação do seguro ou garantia de crédito à exportação é pré-condição de acesso aos recursos.

4.4.3) tipos de linhas de crédito à exportação

Os recursos necessários às operações de curto prazo são normalmente recursos próprios dos exportadores ou captados junto a bancos comerciais, através de procedimentos usuais de mercado.

Isso faz com que a maior parte dos financiamentos com participação de fundos públicos seja de médio e longo prazos. Com efeito, cerca de dois terços dos créditos à exportação concedidos pelos países membros da OCDE, no começo da década de 80, referiam-se a operações acima de 3 anos, concentrados em linhas de crédito para comercialização (fase pós-embarque), via crédito ao fornecedor ou através de crédito ao comprador.

O crédito ao fornecedor é um crédito bancário concedido ao exportador que permite ao seu parceiro estrangeiro um pagamento defasado no tempo.

Esse crédito permite ao exportador receber, no momento do embarque total ou parcial das mercadorias, o montante devido pelo comprador estrangeiro.

A situação é relativamente simples de ser esquematizada. O fornecedor concede ele próprio um crédito ao seu parceiro estrangeiro, aceitando receber apenas uma fração do preço correspondente à sua exportação. Passa, entretanto, a necessitar do seu banco um crédito, enquanto aguarda receber as somas devidas pelo cliente estrangeiro.

Nesse tipo de crédito, o exportador é o centro da operação. Essa situação apresenta vantagens e inconvenientes.

Em caso de não recebimento do montante devido, o exportador entra em débito com seu banco. Naturalmente poderá solicitar ao HERMES (entidade seguradora de créditos à exportação de cunho privado) uma cobertura referente à

parte assegurada do crédito obtido.

Em contrapartida, o cliente estrangeiro se beneficia muito com um crédito ao fornecedor porque, neste caso, ele tem uma maior margem de manobra por não precisar negociar, separadamente, com potenciais credoras.

Já o crédito ao comprador é um financiamento concedido diretamente ao comprador estrangeiro, por um banco nacional ou um pool bancário a fim de permitir ao importador pagar à vista, e em moeda corrente, o fornecedor.

O princípio geral é o de deslocar o crédito do fornecedor para o comprador estrangeiro. Quando uma exportação é feita com base num financiamento ao comprador, são assinados dois contratos distintos. O contrato comercial define as obrigações do vendedor e do comprador e explicita precisamente as modalidades de pagamentos. O contrato de crédito permite aos bancos colocar à disposição do comprador, sob certas condições, as somas necessárias para que o comprador possa pagar à vista, e em moeda corrente, o que deve.

Esse tipo de financiamento libera os exportadores das negociações e do ônus de ter que tomar um crédito, permitindo a eles estarem ao nível das condições da concorrência internacional. Traz também uma segurança considerável aos exportadores, pois elimina o risco de não pagamento por parte do comprador.

Em contrapartida dessas vantagens, a minúcia e o rigor desse tipo de financiamento são um obstáculo que às vezes

desestimulam o comprador a fazer esse tipo de contrato. A dupla negociação (contrato de crédito e contrato comercial) deve ser bem sincronizada e se revela muito mais demorada do que uma operação de crédito ao fornecedor.

Esse procedimento não é sempre julgado satisfatório pelo comprador. Este prefere ter um fornecedor, com o qual tenha que negociar, ao invés de duas negociações, como se far necessário no crédito ao comprador.

Essas duas modalidades de crédito são complementares e não rivais. O crédito ao fornecedor é mais adequado às operações de média importância, frequentemente de médio prazo. O crédito ao comprador se aplica muito ao financiamento de longo prazo de grandes contratos, cujo tempo de execução é geralmente longo.

4.4.4) Importância dos créditos subsidiados e seguros

A importância das linhas de crédito de médio e longo prazos para exportação varia de país para país, em função das condições do mercado de capitais doméstico ou das possibilidades de obtenção de recursos no exterior, e da própria estratégia de promoção das exportações.

No caso da Alemanha, o envolvimento limitado do governo levou ao desenvolvimento de entidades privadas destinadas especificamente à provisão de recursos para a atividade exportadora: o AKA.

O AKA (Ausfuhrkredit - Gesellschaft mbH) é um instituto de crédito constituído por 51 bancos alemães que fornecem, desde 1952, financiamento para as exportações alemãs. Além disso, o AKA compra dos exportadores alemães títulos de exportação garantidos pelo governo alemão. O AKA fornece tanto crédito ao fornecedor alemão quanto crédito ao comprador estrangeiro.

Essa entidade de capital privado simplesmente possibilita o acesso aos recursos a taxas diferenciadas ou provê créditos a taxas inferiores àsqueias de mercado. Para tanto, sua concessão se justificaria em função das condições oferecidas pelos concorrentes, ou quando as exportações são consideradas de interesse nacional ou, ainda, se destinam a países em desenvolvimento ou de comércio estatal.

Os fundos do AKA são constituídos a partir dos próprios recursos dos bancos membros. Em casos especiais, o AKA tem permissão para se utilizar de uma linha especial de redesconto no Bundesbank.

A importância do mercado internacional para o setor industrial, particularmente para a indústria de bens de capital, e a necessidade de serem criadas facilidades de crédito para ampliar mercados, fez com que nos países desenvolvidos fossem instituídos mecanismos de proteção ao risco de não recebimento dos créditos concedidos.

Para proporcionar ao exportador a cobertura desse risco, foram estabelecidos seguros de crédito, abrangendo riscos políticos e extraordinários ocorridos no país do importador,

bem como os riscos inerentes à operação comercial propriamente dita.

De uma maneira geral, os riscos políticos e extraordinários são segurados pelos governos dos países exportadores, enquanto a cobertura dos riscos comerciais, dependendo da estrutura do sistema segurador nacional, pode contemplar a participação do setor privado isoladamente ou em conjunto com o setor estatal ou, em alguns casos, apenas o segurador estatal.

Existem dois tipos de coberturas básicas: a que se denomina de riscos comerciais e a chamada de riscos políticos e extraordinários.

Considera-se o risco comercial a insolvência do importador, efetivando-se o sinistro quando:

- i) decretada judicialmente a falência ou concordata do devedor;
- ii) conclusão de acordo entre devedor e credores para pagamento com redução do débito; e
- iii) executado o devedor, revelarem-se insuficientes ou insuscetíveis de sequestro ou penhor os seus bens.

Já "riscos políticos e extraordinários" seriam àqueles em que a falta de pagamento dos débitos contraídos pelos importadores resultarem de:

- i) medidas adotadas por governo estrangeiro que impliquem: I - o não pagamento do débito por nenhuma forma, II - o não pagamento na moeda convencional e disto resulte perda para o exportador, III - a não transferência das

importâncias devidas, apesar dos devedores terem depositado as somas necessárias em banco ou conta oficial dentro de seu país; IV - o não pagamento do débito dentro do prazo de seis meses seguintes ao vencimento, em consequência de moratória estabelecida, em caráter geral, no país devedor;

ii) guerra civil ou estrangeira, revolução, ou qualquer acontecimento similar no país devedor.

A cobertura dos riscos políticos e extraordinários se estende também aos casos de exportação em consignação, de feiras, mostras, exposições e similares, quando se verificar, por uma das situações descritas acima, a impossibilidade de fazer retornar as mercadorias vendidas no exterior.

A contratação do seguro de crédito à exportação, embora represente uma garantia adicional ao exportador, onera seus produtos na dura concorrência no mercado internacional. No entanto, o seguro de crédito não chega a ser um produto caro, sendo que seu custo depende fundamentalmente da contrapartida da garantia e do prazo. Ou seja, garantias de grandes bancos e menores prazos de pagamentos diminuem a alíquota do seguro.

Ressaltando os mecanismos de ajuda às exportações na RFA, estes podem ser divididos em duas grandes categorias: - um mecanismo de informação, de promoção e de incentivo à exportação; - e um mecanismo de seguro, de financiamento e de incentivo ao investimento.

Em relação ao primeiro mecanismo, na Alemanha, o sistema

privado prevalece sobre o sistema público. O segundo mecanismo se refere aos mecanismos de seguro ao crédito e ao financiamento do crédito à exportação.

O seguro do crédito à exportação é concebido segundo princípios semelhantes entre os diversos países mas ele cobre partes variáveis das exportações totais, como demonstra a TABELA 4.1.

TABELA 4.1

Porcentagem das exportações asseguradas em relação às exportações totais, 1986^(*)

COFACE	HERMES	ECOD	SACE	EXIMBANK	MITI
(França)	(RFA)	(GB)	(Itália)	(EUA)	(Japão)
23%	6%	20,5%	5,6%	5%	22,9%

Fonte: Crespy, Guy (1988:95)

^(*) último ano encontrado

Os serviços prestados pelos organismos de seguro na Alemanha mostram claramente que o estado é substituído direta ou indiretamente pelas companhias privadas de seguro, dada a amplitude dos riscos a serem cobertos. Cabe ao exportador ou ao seu banco a cobertura desses riscos.

CONCLUSÕES

Parece ser, e de fato é, um exagero pretender concluir sobre um tema tão complexo que foi tratado de forma tão superficial. A começar, este trabalho e suas conclusões parecem, de certa forma, descolados com o tema da monografia. Isso se deu porque o objetivo inicial era identificar a importância do financiamento para o setor de bens de capital. Mas o desenvolver do trabalho mostrou que o apoio financeiro se dá segundo outras diretrizes, sem um recorte setorial predominante. Assim sendo, a intenção dessas breves conclusões é o de levantar pontos que parecem ser interessantes e que merecem estudo mais aprofundado.

O primeiro aspecto que chama a atenção é a articulação e a coordenação das distintas esferas de governo na consecução de políticas econômicas globais. Embora em certos assuntos parece haver sobreposição na atuação de diferentes esferas de governo, tal fato parece se dar de maneira coordenada entre elas.

Um segundo aspecto é o grande peso do apoio ao investimento, sendo que este investimento é direcionado de maneira a organizar o desenvolvimento industrial pelo território. Essa ampla gama de apoio ao investimento não

parece ser específico por setor: a idéia são pólos de desenvolvimento pelo território. Além disso, o sistema financeiro tem uma estrutura fortemente descentralizada. Isso porque os bancos têm um papel primordial na definição da política industrial, pelo poder que possuem perante as empresas.

Deve-se ressaltar também que a pesquisa e desenvolvimento é quase que totalmente feita pelo setor privado, embora o governo dê condições e incentivos para o desenvolvimento da tecnologia.

Entretanto, mesmo tendo manifestado sua vontade em reduzir o volume das ajudas à indústria, o governo alemão tem feito essa diminuição no plano quantitativo de maneira "estável", ou seja, houve uma certa diminuição no volume dessas ajudas no decorrer dos últimos 15 anos, mas esta ocorreu de forma estável.⁽⁵⁾

Contudo, o sistema de intervenção governamental permaneceu no plano qualitativo, uma vez que todos esses mecanismos de apoio à indústria já descritos já existem desde o final da década de 70.

Finalizando, parece muito claro que, ao contrário da opinião comum, o governo alemão é muito intervencionista. Embora não alocue recursos diretamente como apoio a determinados setores, o Estado dá as diretrizes que esses recursos devem atender e obedecer, deixando para o sistema bancário e às forças de mercado a alocação quantitativa dos

(5) Cf. Bucaille, Alain (1997:163)

recursos. O que deve ficar claro é que o Estado não assume um papel paternalista: o setor privado assume riscos normais que decorrem das suas decisões de investir, tomar empréstimos etc. O papel do Estado é no sentido da cobertura de riscos políticos, constituindo o subsídio ao investimento seu principal mecanismo de atuação. Tal mecanismo é de grande eficiência pois permite um maior controle por parte do Estado na direção que o investimento deve seguir e nos resultados alcançados.

BIBLIOGRAFIA

AKA, Your partner for medium and long term export financing, AKA publications, March 1992.

BNDES - Documento para discussão interna, área de planejamento. O sistema brasileiro de financiamento e seguro de crédito à exportação de bens de capital e serviços de engenharia, Julho 1990.

DUCAILLE, Alain & COSTA de Beauregard, Bérold, Les Etats acteurs de la concurrence industrielle, CPE, 1987.

CAHIERS FRANÇAIS, No. 224 janvier-fevrier 1986 e No. 230 mars-avril 1987; La documentation Française.

COMMERZBANK, Medium and long term export financing in Germany, Commerzbank publications, 1992.

CRESPIY, Guy, Caractériser et compétitivités dans l'industrie mondiale, CPE, 1988.

FAUNZYLBER, Fernando, Industrialización en América Latina: de la 'Caja Negra' al 'Casillero Vacío', Cuadernos de la Cepal, 1988.

FRY, Richard, Competition in export credit terms, 'The Banker', August 1979.

FURST/KLEMMER/ZIMMERMANN, Política econômica regional, tradução de "Regionale Wirtschaftspolitik", Biblioteca tempo universitário nº45, ED. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro 1982.

GENERAL INDUSTRIAL STATISTICS, United Nations, New York 1990

IEDI, Mudar para competir. "Finanças industrializantes para a estabilização e o desenvolvimento", dezembro 1992.

INDUSTRIAL STATISTICS YEARBOOK, Department of international economic and social affairs, Statistical Office of the United Nations, 1988.

INTERNATIONAL TRADE STATISTICS YEARBOOK, United Nations, Volumes 1 e 2 - 1988 e Volumes 1 e 2 - 1975.

LAPLANE, Mariano, O complexo eletrônico na dinâmica industrial dos anos 80, Campinas, UNICAMP/IE, 1993, tese de doutorado.

MANARI, Magali Demotes, L'économie de la RCA, éditions La Découverte, 1989.

MIRANDA, José Carlos, Crônica sobre a política econômica internacional, Campinas, UNICAMP/IE, 1992, tese de doutorado.

_____, Regulação Macroeconômica: Moeda, Juro, Câmbio e Salário, Campinas, UNICAMP/IE, 1991, mimeo.

_____, Política Industrial: Instrumentos e relações com a política macroeconômica, Coleção economia paulista, volume 2, 1987.

MONTHLY REPORT OF THE DEUTSCHE BUNDESBANK, July 1993. Vol. 44 No. 07.

OCDE, OCDE études économiques - Allemagne, Publications OCDE, 1986/1987.

OCDE, Statistiques mensuelles du commerce extérieur, vários números

OECD, OECD Economic Surveys - Germany, OECD Publications, 1991/1992.

OECD, Selected industrial policy instruments: objectives and access, Paris, 1970.

REVISTA DO INSTITUTO DE RESSEGUROS DO BRASIL, Quantas seguradoras existem no mundo?, Ano 43 no.238, Jan/Fev 1983.

REVUE D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE, Numéro spécial Le financement de l'industrie, n° 35 1^{er} trimestre 1986.

REPORT PREPARED AN INTERDEPARTMENTAL GROUP OF ECONOMISTS FROM HM TREASURY, DEPARTMENTS OF TRADE AND INDUSTRY AND OVERSEAS DEVELOPMENT ADMINISTRATION (U.K.), The costs and risks of support for capital goods exports, December 1992.

ZYBMAN, John, Governments, markets and growth: financial systems and the politics of industrial change, Cornell University, 1987.