

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB**

**Instituto de Relações Internacionais – IREL**

**Graduação em Relações Internacionais**

**A Inserção de Pequenas e Médias Empresas nas Cadeias  
Globais de Valor: os casos de Brasil e Argentina**

**Autor: Eurides Viana de Brito**

**Brasília, DF**

**2015**

Eurides Viana de Brito

**A Inserção de Pequenas e Médias Empresas nas Cadeias Globais de Valor: os casos de Brasil e Argentina**

**Monografia submetida ao curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como exigência final para obtenção do Título de Bacharel em Relações Internacionais.**

Universidade de Brasília - UnB

Instituto de Relações Internacionais - IREL

Orientador: Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes

**Brasília, DF**

**2015**

## **DEDICATÓRIA**

*Dedico este trabalho à minha mãe, Odete Viana de Brito, por toda a paciência e suporte prestados a mim durante esses mais de quatro anos de graduação.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais por tudo que fizeram por mim nesses mais de 18 anos de estudos, pelo suporte dado em cada etapa da minha vida. Agradeço a estes que foram fonte de inspiração, paciência e de sábias palavras que tornaram os árduos caminhos da vida mais belos e serenos. À minha mãe, Odete, muito obrigado por sua inteligência e senso estratégico. Ao meu pai, Amilton, muito obrigado pelo amor incondicional, por ser um pai exemplar e de bom coração.

Agraço à Coordenação Geral de Regras de Origem da Secretaria de Comércio Exterior por ter me acolhido como uma segunda família em Brasília e transformado minhas perspectivas profissionais. Sou grato pela oportunidade de despertar minha paixão pelo comércio exterior e fazer desta área um objetivo para minha vida profissional.

Agradeço à Domani Consultoria Internacional pela experiência inspiradora que me fez gostar mais do curso de Relações Internacionais e fazer vários amigos aqui. Por cada técnica de negociação aprendida, cada desafio superado e pela imensa capacitação em consultoria internacional.

Agradeço a todos meus amigos que, em intermináveis conversas e desabafos, me acompanharam ao longo de toda a turbulenta caminhada que foi a confecção deste trabalho.

Agradeço ao meu orientador Roberto Goulart Menezes por ter aceitado o desafio de me direcionar neste trabalho e por contribuir com sua vasta experiência acadêmica.

## RESUMO

Cadeias globais de valor são preponderantes para dinâmica do comércio internacional nos dias atuais. Estas criam oportunidades para que atores como as pequenas e médias empresas possam atuar internacionalmente e desenvolver-se com esse processo. O presente trabalho, por meio de revisão bibliográfica e estudo de caso de Brasil e Argentina, busca entender quais os fatores que condicionam a baixa participação das pequenas e médias empresas destes países nas cadeias globais de valor, assim como propor políticas para a modificação do presente cenário.

**Palavras-chaves:** Brasil; Argentina; cadeias globais de valor; pequenas e médias empresas; comércio internacional.

## **ABSTRACT**

Global value chains play a major role for the dynamics of international trade at present. They create opportunities for agents like small and medium-sized enterprises to act internationally, scaling up their development in this process. This thesis, aims to understand, by highlighting relevant literature on the topic and supporting evidence from Brazil and Argentina, which factors determine the low participation of small and medium-sized enterprises of these countries in global value chains, and also proposes policies to change this scenario.

**Keywords:** Brazil; Argentina; global value chains; small and medium enterprises; international trade.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1 - Média de Valor Agregado Estrangeiro por Segmento Produtivo Industrial..</b>	<b>26</b>
<b>Figura 2 - A Atuação de Pequenas e Médias Empresas em Cadeias Globais de Valor ...</b>	<b>29</b>
<b>Figura 3 - Participação das Exportações das PMEs Argentinas por Grupo de Produto em 2012 .....</b>	<b>35</b>
<b>Figura 4 - Principais Destinos das Exportações das PMEs Argentinas em 2012 .....</b>	<b>36</b>
<b>Figura 5 – Agências Argentinas Ligadas ao Desenvolvimento de Políticas para PMEs...</b>	<b>41</b>
<b>Figura 6 – Pontuação Doing Business Argentina. ....</b>	<b>63</b>
<b>Figura 7 - Pontuação Doing Business Brazil.....</b>	<b>64</b>
<b>Figura 8 – Modelo de Reestruturação Empresarial .....</b>	<b>69</b>
<b>Figura 9 – Estrutura da Cadeia Petroquímica .....</b>	<b>85</b>
<b>Figura 10 - Estrutura da Cadeia Automotiva .....</b>	<b>87</b>
<b>Figura 11 - Estrutura da Cadeia de Máquinas e Equipamentos Agrícolas .....</b>	<b>89</b>

## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1 - Definições para Pequenas e Médias Empresas na Argentina e no Brasil.....</b>	<b>13</b>
<b>Tabela 2 - Os 10 maiores Exportadores e Importadores de Mercadorias em 2013 .....</b>	<b>15</b>
<b>Tabela 3 - Comércio Internacional de Mercadorias no MERCOSUL .....</b>	<b>17</b>
<b>Tabela 4 - Os 10 maiores Exportadores e Importadores de Serviços em 2013.....</b>	<b>19</b>
<b>Tabela 5 – Comércio Internacional de Serviços no MERCOSUL.....</b>	<b>20</b>
<b>Tabela 6 – Dados de Exportação das Empresas Brasileiras por Porte.....</b>	<b>37</b>
<b>Tabela 7 - Participação nas Exportações por Porte e Classificação do Produto .....</b>	<b>38</b>
<b>Tabela 8 – Exportações Totais por Porte da Empresa e Categoria do Produto.....</b>	<b>39</b>
<b>Tabela 9 – Exportações Totais das PMEs Brasileiras por Destino .....</b>	<b>40</b>
<b>Tabela 10 - Ranking Doing Business 2015.....</b>	<b>62</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial  
ABES - Associação Brasileira das Empresas de Software  
ABIMAQ – Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos  
ACE - Acordo de Complementação Econômica  
AFIP - Associação Federal de Ingressos Públicos  
ALADI – Associação Latinoamericana de Integração  
ANPCYT - Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica  
ANPROTEC - Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores  
ANR - Aportes no Reembolsables  
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
APEX - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos  
BICE - Banco de Inversión y Comercio Exterior  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNB - Banco do Nordeste do Brasil  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CAMEX – Câmara de Comércio Exterior  
CELAC - Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe  
CGV – Cadeia Global de Valor  
CMC - Conselho do Mercado Comum do Sul  
CNI – Confederação Nacional da Indústria  
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
DFATD - Department of Foreign Affairs, Trade and Development  
DINAF - Direção Nacional de Assistência Financeira  
DSE - Declaração Simplificada de Exportação  
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
FAMPE - Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas  
FCES - Fórum Consultivo Econômico e Social  
FGE - Fundo de Garantia à Exportação  
FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
FINAME - Financiamento de Máquinas e Equipamentos  
FINEM - Financiamento a Empreendimentos  
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos  
FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
FOB - Free On Board  
FOGAPYME - Fondo de Garantia para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa  
FONTAR - Fondo Tecnológico Argentino  
FOP – Fundación Observatorio Pyme  
FUNPROGER - Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda  
FUNTEC – Fundo Tecnológico  
GIP - Grupo de Integração Produtiva  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias  
IDE – Institute of Developing Economies  
IED – Investimento Externo Direto  
IEL – Instituto Euvaldo Lodi  
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia  
INTI - Instituto Nacional de Tecnologia Industrial

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
ISO - International Organization for Standardization  
ISS - Imposto sobre Serviços  
IVA - imposto sobre o valor agregado  
JETRO – Japan External Trade Organization  
MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia  
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MPE – Micro e Pequenas Empresas  
MPME – Micro, Pequenas e Médias Empresas  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento  
PCII - Programa de Cooperación Industrial Internacional  
PDT - Programa de Desenvolvimento Tecnológico  
PEE - Programa Especial de Exportações  
PEIEX - Projeto de Extensão Industrial Exportadora  
PINTEC - Pesquisa de Inovação  
PME – Pequena e Média Empresa  
PNE - Plano Nacional de Exportações  
PRE - Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial  
PROEX - Programa de Exportações  
PROGEX - Programa de Apoio Tecnológico à Exportação  
RES - Registro de Exportação e Câmbio Simplificados  
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
SECEX – Secretaria de Comércio Exterior  
SECOM – Serviço Comercial  
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SEPYME – Secretaria de la Pequeña y Mediana Empresa  
SEPMEDR – Secretaria de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional  
SESI - Serviço Social da Indústria  
SGR - Sociedades de Garantía Recíproca  
SGT-7 - Subgrupo de Trabalho 7  
SISCOMEX - Sistema Integrado de Comércio Exterior  
SME – Small and Medium Enterprises  
SMPE - Secretaria da Micro e Pequena Empresa  
SOFTEX - Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro  
SSI - Programa de Apoyo Sectorial para la Indústria del Software y Servicios Informáticos  
SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus  
TI - Tecnologia da Informação  
UNASUL - União de Nações Sul-Americanas  
UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development  
WB – World Bank  
WTO – World Trade Organization

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 1: O Comércio Internacional, Cadeias Globais de Valor e Pequenas e Médias Empresas .....</b>	<b>15</b>
1.1 O Comércio Internacional em Números .....	15
1.2 As Cadeias Globais de Valor (CGV) .....	21
1.3 Governança e Coordenação nas Cadeias Globais de Valor .....	27
1.4 A Importância das Pequenas e Médias Empresas .....	30
<b>Capítulo 2: Políticas Públicas para a Inserção de Pequenas e Médias Empresas Argentinas e Brasileiras nas Cadeias Globais de Valor .....</b>	<b>34</b>
2.1 As Exportações das Pequenas e Médias Empresas na Argentina .....	34
2.2 As Exportações das Pequenas e Médias Empresas no Brasil .....	36
2.3 Políticas Argentinas para Pequenas e Médias Empresas .....	40
2.3.1 Uma Análise Crítica das Políticas Argentinas para Pequenas e Médias Empresas .....	46
2.4 Políticas Brasileiras para Pequenas e Médias Empresas .....	49
2.4.1 Uma Análise Crítica das Políticas Brasileiras para Pequenas e Médias Empresas .....	56
2.5 Uma Análise Conjuntural de Brasil e Argentina .....	62
<b>Capítulo 3: Uma Análise Propositiva Acerca de Políticas Públicas para Pequenas e Médias Empresas no Brasil e na Argentina .....</b>	<b>67</b>
3.1 Reestruturando as Pequenas e Médias Empresas .....	67
3.1.1 Joint Action .....	70
3.2 Reorganizando o Ambiente de Negócios .....	72
3.2.1 Importação e Exportação .....	72
3.2.2 Estrutura Tributária .....	74
3.2.3 Crédito e Financiamento .....	75
3.3 Redesenhando Acordos Comerciais .....	77
3.3.1 Um Revisionismo das Políticas do MERCOSUL para Pequenas e Médias Empresas .....	79
3.4 Promovendo Acordos entre Empresas .....	81
3.5 Intensificando a Integração Produtiva .....	83
3.5.1 Petróleo e Gás .....	84
3.5.2 Autopeças .....	86
3.5.3 Aeronáutica .....	88
3.5.4 Máquinas e Equipamentos Agrícolas .....	89
3.5.5 Software .....	90
3.5.6 Outros Setores .....	91
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>93</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>96</b>

## INTRODUÇÃO

A preponderância das Cadeias Globais de Valor (CGV) para a dinâmica do comércio internacional advém da tendência de fragmentação da produção observada ao longo das últimas duas décadas. Isto tendo em vista que a maior parte das operações do comércio internacional atual são realizadas por meio dessas cadeias produtivas geograficamente dispersas (UNCTAD; WTO, 2013). Coordenadas majoritariamente por empresas transnacionais, o funcionamento das CGVs é responsável por grande parcela do investimento mundial para o comércio.

Ao estimularem uma maior participação dos países em mercados globais, estas cadeias tornam-se importantes para o desenvolvimento por induzirem melhorias na alocação de vantagens comparativas e ganhos em competitividade. Assim, levando-se em consideração que os fluxos de conhecimento são primordiais para o funcionamento das CGVs, estas criam importantes estímulos ao aprendizado e inovação para empresas menos desenvolvidas. Geram, ainda, oportunidades para pequenas e médias empresas (PME), tendo em vista que consolidam um emaranhado de nichos para atuação de atores menores, antes dificilmente integrados ao ambiente do comércio internacional. Nesta nova realidade, estes atores agora podem agir como fornecedores de empresas transnacionais em redes produtivas mais complexas e aprender com esse processo.

É no âmbito dessa nova maneira de se enxergar o comércio internacional que os Estados, submetidos ao imperativo da exploração de novas oportunidades para um crescimento econômico sustentável a longo prazo, podem estimular a inserção de PMEs em cadeias globais de valor. Isto tendo em vista que os sistemas de controle de qualidade e os rigorosos padrões de negócios ditados internacionalmente, ao superarem práticas empregadas em economias locais menos desenvolvidas, estimulam empresas e indivíduos a obterem novas competências e habilidades.

Isto posto, este trabalho, utilizando-se de revisão bibliográfica e estudo de caso de Brasil e Argentina, objetiva analisar fatores que influenciam a baixa participação das pequenas e médias empresas destes países nas cadeias globais de valor, assim como busca propor políticas públicas para a modificação desta realidade.

Este estudo defende que promover a inserção de pequenas e médias empresas em CGVs ultrapassa a simples busca por melhorias na balança comercial. Além de estimular o empreendedorismo e a inovação, significa fomentar a diversidade econômica do país e garantir o desenvolvimento e ganho de autonomia do setor privado. Uma vez que o que

geralmente leva empresas ao mercado internacional é a busca pela diminuição da dependência do mercado doméstico e ganhos em competitividade.

A inserção de pequenas e médias empresas em CGVs pode ainda servir como um vetor para o crescimento por meio da conquista de mercados e consolidação das relações com países comercialmente estratégicos. Isto tendo em vista que um cenário de globalização total das cadeias produtivas, que seria caracterizado pela ausência de barreiras diversas ao comércio, ainda não foi alcançado. Além do que, empresas iniciantes em práticas de comércio internacional podem sofrer com os custos de oportunidade para atuação em distâncias maiores. Por isso, entende-se que países que estão geograficamente distantes das principais cadeias de valor também devem pautar a busca pelo ganho de competitividade e inserção internacional de suas empresas no aprofundamento de relações comerciais com parceiros regionais estratégicos.

É neste sentido que este estudo propõe um recorte do tema com foco nas PMEs de Brasil e Argentina. Isto levando em consideração que estas são as maiores economias da região e principais atores dentro do MERCOSUL. Além de serem países industrializados, possuem perfis de similar subutilização das suas pequenas e médias empresas no que diz respeito à atuação destas em CGVs. Ainda que, como será visto adiante, suas PMEs contribuam com a maior parcela dos empregos gerados nestes países (60%), e possuam perfil exportador pautado em produtos manufaturados de maior valor agregado do que aquele percebido nas exportações empreendidas pelas grandes empresas, geralmente compostas por produtos primários.

Ademais, as assimetrias entre os dois países, mesmo que consideráveis, são inferiores àquelas vistas em relação aos demais membros do MERCOSUL. Ambos contam com bases industriais diversificadas e setores de complementaridade produtiva e de investimentos que podem englobar PMEs. Além disso, seus mercados domésticos de grandes dimensões criam condições favoráveis para a integração produtiva, comercial e atuação em CGVs.

Para fins de análise dos casos selecionados, este estudo utilizou para o caso brasileiro a definição de pequena e média empresa instituída pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e que tem como base o cálculo da receita operacional bruta das pessoas jurídicas nacionais. Já no caso argentino, a classificação utilizada é a da Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SPMEDR), pautada nas vendas anuais nos três últimos exercícios contábeis das empresas, a exemplo do que se observa na tabela abaixo:

**Tabela 1 – Definições para Pequenas e Médias Empresas na Argentina e no Brasil**

País	Critério	Pequena Empresa	Média Empresa
		Definição	Definição
Argentina	Vendas anuais nos três últimos exercícios por setor de atuação	Agropecuária: ≤ US\$ 345.000	Agropecuária: > US\$ 345.000 ≤ US\$ 2.066.364
		Indústria e Mineração: ≤ US\$ 850.000	Indústria e Mineração: > US\$ 850.000 ≤ US\$ 6.797.250
		Comércio: ≤ US\$ 1.257.491	Comércio: > US\$ 1.257.491 ≤ US\$ 10.059.930
		Serviços: ≤ US\$ 381.325	Serviços: > US\$ 381.325 ≤ US\$ 7.112.918
		Construção: ≤ US\$ 339.862	Construção: > US\$ 339.862 ≤ US\$ 7.620.984
Brasil	Receita operacional bruta anual	> R\$ 2,4 milhões ≤ R\$ 16 milhões	> R\$ 16 milhões ≤ R\$ 90 milhões

Fonte: SPMEDR (2006) ; BNDES (2015)

Legenda: > (maior); < (menor); ≥ (maior ou igual); ≤ (menor ou igual)

Como se pode perceber, as definições utilizadas para fins de determinação do porte de empresas variam consideravelmente nos dois países. Estes utilizam-se de valores e critérios diferenciados para determinar as categorias, sendo cinco as possíveis bases para classificação de empresas na Argentina. Tal fato, além de consistir em fator limitador para a análise que aqui se propõe, como argumenta Vidal (2011), é apontado constantemente como um impedimento ao desenho de políticas conjuntas que visam integrar ou mesmo promover a cooperação entre as empresas destes países.

As PMEs brasileiras e argentinas ainda interagem pouco e atuam fora da lógica de cadeias de valor. Suas exportações estão inseridas em uma dinâmica de desvio de comércio motivada pela alta competição fora da área do MERCOSUL e dos setores previstos nos acordos de complementação econômica que envolvem ambos os países (VIDAL, 2011). Esses são alguns elementos que ajudam a perceber os poucos resultados alcançados pelas políticas de estímulo ao desenvolvimento e internacionalização de PMEs implementadas por Brasil e na Argentina e que serão discutidas aqui.

Para tal, no primeiro capítulo deste trabalho, empreende-se uma análise em linhas gerais acerca do ambiente internacional de negócios. Este busca auxiliar no entendimento da dinâmica atual do comércio internacional por meio da apresentação de números relativos ao desempenho dos países em 2014 no mercado de bens e serviços. Junto a isso, procura conceituar e estudar a influência das cadeias globais de valor sobre a dinâmica comercial da atualidade, além de entender como se estruturam essas cadeias e de que forma podem as pequenas e médias empresas atuar nelas, assim como os benefícios advindos desse processo.

O segundo capítulo consiste em um estudo de caso de Brasil e Argentina. Este trata do panorama atual da participação das PMEs dos referidos países no mercado de exportações, assim como da sua inserção em cadeias produtivas. As sessões 2.2 e 2.4 procuram entender a configuração do ambiente institucional para o desenvolvimento e execução de políticas públicas especificamente voltadas para PMEs brasileiras e argentinas, assim como realiza uma análise crítica das mesmas. Por sua vez, a sessão 2.5 caracteriza o ambiente de negócios nos casos estudados, procurando entender os gargalos dos dois países no que diz respeito às condições para abertura de uma empresa, carga tributária praticada e as facilidades para a participação no comércio internacional.

No terceiro e último capítulo, propõe-se políticas públicas com base nos elementos observados ao longo de todo o estudo e que podem explicar a baixa inserção das PMEs dos países estudados em CGVs. Este capítulo trata de ações para aumentar a competitividade de pequenas e médias empresas em mercados internacionais por meio da reestruturação dos seus mecanismos de gestão e estímulo à cooperação com outras empresas. Ademais, aborda a importância do desenvolvimento de políticas que reestruturem o ambiente de negócios brasileiro e argentino. No que diz respeito ao MERCOSUL, expõe a necessidade de uma mudança de postura por parte do bloco em relação a seus programas voltados para PMEs. No plano dos acordos comerciais, trata da importância da celebração de acordos mais flexíveis e adaptados à realidade das CGVs. Por fim, identifica setores estratégicos para a promoção da cooperação e integração produtiva entre empresas brasileiras e argentinas na conformação de cadeias de valor geridas no âmbito dos dois países.

## Capítulo 1: O Comércio Internacional, Cadeias Globais de Valor e Pequenas e Médias Empresas

### 1. 1 O Comércio Internacional em Números

Embora seja perceptível um crescimento nos fluxos comerciais ao longo das últimas duas décadas, pode-se notar um desempenho tímido da atividade comercial mundial nos anos recentes, tendo em vista a atual fase de recuperação pós-crise de 2008. Esta realidade pode ser explicada pelo estancamento de um comércio global que vem apresentando crescimento moderado se comparado às projeções do início do milênio (BID, 2013).

A conjuntura é de reabilitação modesta e não sincronizada dos países desenvolvidos, exemplificada pela retomada comercial mais sustentável dos Estados Unidos contrastante com a vagarosa recuperação japonesa. Com efeito, a crise também afetou o mundo em desenvolvimento, fato ilustrado pela desaceleração do crescimento chinês, após anos de intensificação (BID, 2013). Nesta realidade, o crescimento da demanda externa tem sido menor do que o observado na década passada. Tendo isso em vista, e para fins de ilustração, seguem abaixo os dados consolidados da OMC para os dez maiores exportadores e importadores de mercadorias do mundo para o ano de 2013, incluindo Brasil e Argentina.

**Tabela 2 - Os 10 Maiores Exportadores e Importadores de Mercadorias em 2013 (Bilhões de Dólares)<sup>1</sup>**

EXPORTAÇÕES					IMPORTAÇÕES				
Posição	País	Valor	Particip. (%)	Var. (%)	Posição	País	Valor	Particip. (%)	Var. (%)
1	China	2209	11.7	8	1	EUA	2329	12.3	0
2	EUA	1580	8.4	2	2	China	1950	10.3	7
3	Alemanha	1453	7.7	3	3	Alemanha	1189	6.3	2
4	Japão	715	3.8	-10	4	Japão	833	4.4	-6
5	Holanda	672	3.6	3	5	França	681	3.6	1
6	França	580	3.1	2	6	Reino Unido	655	3.5	-5
7	República da Coreia	560	3.0	2	7	Hong Kong	622	3.3	12
8	Reino Unido	542	2.9	15	8	Holanda	590	3.1	0
9	Hong Kong	536	2.8	9	9	República da Coreia	516	2.7	-1
10	Rússia	523	2.8	-1	10	Itália	477	2.5	-2
22	Brasil	242	1,3	0	22	Brasil	250	1.3	7
46	Argentina	82	0.4	2	43	Argentina	74	0.4	8

Fonte: WTO (2014).

<sup>1</sup> A presente tabela inclui valores significativos de reexportações ou importações para reexportação que podem distorcer valores absolutos.

Os 10 maiores exportadores de mercadorias do mundo contribuíram com US\$ 9.370 bilhões para os fluxos comerciais, ou 49.8% do valor total exportado pelo mundo no ano de 2013, enquanto os maiores importadores contribuíram com US\$ 9.842 bilhões, cerca de 52% do total importado no período analisado. Destaca-se no quadro geral dos países a queda acentuada das exportações e importações japonesas no ano de 2013, período em que o país totalizou US\$ 1.548 bilhões nos fluxos comerciais e déficit de US\$ 118 bilhões em sua balança comercial.

No mesmo período, a China tornou-se o maior comercializador de mercadorias do mundo, com importações e exportações totalizando US\$ 4.159 bilhões. Essa intensificação comercial rendeu ao país um superávit de US\$ 259 bilhões em sua balança comercial, correspondente a 2.8% do seu PIB em 2013. Os EUA, por sua vez, ocupa o posto de segundo maior comercializador de mercadorias. As importações e exportações norte-americanas totalizaram US\$ 3.909 bilhões em 2013. Embora tenha aumentado em 2% suas exportações e mantido o valor das importações em relação ao ano de 2012, o país apresentou no período um déficit de US\$ 750 bilhões. A Alemanha firmou-se como terceiro maior participante do comércio internacional, totalizando importações e exportações no valor US\$ 750 bilhões, superávit de US\$ 264 bilhões no período.

Os efeitos da crise de 2008 podem ainda ser sentidos na maior partes das economias internacionais. No ano de 2013, percebeu-se um declínio em termos absolutos das exportações africanas (2.5%), do Oriente Médio (3.0%) e da América do Norte (1.5%) em relação a 2012. Ainda assim, o comércio internacional mantém uma média de crescimento de 5.4% em termos absolutos ao longo dos últimos vinte anos. Em 2013, as exportações mundiais de mercadorias totalizaram US\$ 18.816<sup>2</sup> bilhões. Crescimento de cerca de 2% em um ano. Enquanto o produto interno bruto dos países da OMC sofreu um incremento médio de 2% em relação a 2012 (WTO, 2014).

Ainda analisando o comércio de mercadorias, a maior participação no crescimento dos fluxos comerciais de exportação ficou a cargo da Ásia com 4.5%. No que diz respeito às importações, o maior incremento registrado no período foi do Oriente Médio (6%), seguido pela Ásia, com os mesmos 4.5% (WTO, 2014). Os dez maiores exportadores e importadores de mercadorias do mundo e as economias em desenvolvimento representaram, respectivamente, em 2013, 52% e 43% dos fluxos totais do comércio mundial. Ademais, percebe-se uma tendência de maior participação de países desenvolvidos da Europa e da Ásia

---

<sup>2</sup> Inclui valores significativos de reexportações ou importações para reexportação.

no comércio internacional, tendo a China uma participação preponderante em relação aos demais países analisados (WTO, 2014).

Entre 2013 e 2014, percebeu-se uma tendência de focalização do comércio entre países em desenvolvimento, talvez pela desaceleração mais intensa das economias dos países desenvolvidos. As exportações realizadas entre esses países apresentaram crescimento de 8% em 2013. Os mesmos enviaram mais da metade de suas exportações para outros países em desenvolvimento durante o período analisado. Os principais destinos dessas exportações foram, respectivamente, Ásia (35%); América do Sul, Central e Caribe (6%); Oriente Médio (6%); e África (4%) (WTO, 2014).

A participação dos países do MERCOSUL no comércio internacional de mercadorias mostrou-se relativamente modesta no período. Brasil, Venezuela e Argentina encabeçam os números do bloco, cuja maior participação no mercado externo é determinada pelas exportações de produtos primários e importações de produtos manufaturados de maior valor agregado (WTO, 2014).

Os números apresentados na tabela 3 refletem o fato de que os países do MERCOSUL ainda enfrentam os efeitos da contração do desempenho exportador desde a crise internacional de 2008, ainda que o ano de 2013 tenha sido de tímida melhora em relação aos indicadores de 2012, com exceção da Venezuela, que viu o montante de suas exportações retrair-se em 9% (BID, 2013).

**Tabela 3 - Comércio Internacional de Mercadorias no MERCOSUL (Bilhões de Dólares)<sup>3</sup>**

EXPORTAÇÕES					IMPORTAÇÕES				
Posição	País	Valor	Particip. (%)	Var.(%)	Posição	País	Valor	Particip. (%)	Var. (%)
22	Brasil	242	1,3	0	22	Brasil	250	1.3	7
42	Venezuela	89	0.6	-9	43	Argentina	74	0.4	8
46	Argentina	82	0.4	2	50+	Venezuela	54	0.2	-12
50+	Uruguai	9	0.04	0	50+	Uruguai	12	0.06	0
50+	Paraguai	9	0.04	2	50+	Paraguai	12	0.06	0

Fonte: WTO (2014). Elaboração própria.

O Brasil é o país que possui participação mais ativa no comércio internacional de mercadorias dentro do MERCOSUL. O valor das exportações e importações brasileiras, no montante total de US\$ 492 bilhões, supera o somatório dos fluxos comerciais de todos os demais países do bloco, que chega a US\$ 341 bilhões. No período analisado, a balança comercial brasileira apresentou déficit de US\$ 8 bilhões, mesmo com o aumento dos valores

<sup>3</sup> A presente tabela inclui valores significativos de reexportações ou importações para reexportação que podem distorcer valores absolutos.

do comércio bilateral com a China (3.6%) e com a Argentina (8.1%) no ano de 2013 (mdic.gov.br).

Entre as exportações brasileiras o destaque vai para a soja em grão, com participação de US\$ 22.8 bilhões sobre o valor total exportado. Entre as importações foram destaque as compras de bens de capital, com aumento de 5.4% no acumulado do ano. A ausência de crescimento dos valores exportados pelo país reflete, de acordo com o Secretário de Comércio Exterior Daniel Godinho (2014), um período de retração da demanda externa e queda de alguns preços nos mercados internacionais (mdic.gov.br). Tal fato pode ser ainda exemplificado pela queda observada no valor exportado do petróleo (36,7%), o que fez com que mesmo com um aumento expressivo nas exportações de soja (29,7%) e carne bovina (18,3%) a variação no valor exportado com relação ao ano de 2012 fosse praticamente nula (MDIC, 2014).

A Argentina, por sua vez, é o terceiro maior comercializador de mercadorias dentre os membros do MERCOSUL, vindo atrás da Venezuela, pois este último foi o décimo maior exportador de petróleo do mundo no período observado, de acordo com dados da *U.S Energy Information Administration* (EIA). Apresentando variações positivas no valor exportado e importado para o ano de 2013, o país apresentou saldo superavitário em cerca de US\$ 8 bilhões em sua balança comercial, mesmo com o aumento em 7% do valor das importações em relação ao ano de 2012. Dentre os principais produtos que compuseram a pauta exportadora argentina estão os produtos de origem vegetal, produtos alimentícios, bebidas e tabaco. No que diz respeito às importações argentinas, destacaram-se no período as importações de máquinas, componentes e materiais elétricos e de equipamento para transporte.

No que concerne ao comércio de serviços, cujos dados são apresentados abaixo, este cresceu 6% em 2013. Os 10 primeiros colocados em participação no comércio internacional de serviços, classificados na Tabela 4, representaram cerca de 50% do volume total desse tipo de comércio no mundo em 2013.

**Tabela 4 - Os 10 Maiores Exportadores e Importadores de Serviços em 2013 (Bilhões de Dólares)<sup>4</sup>**

EXPORTAÇÕES					IMPORTAÇÕES				
Posição	País	Valor	Particip. (%)	Var. (%)	Posição	País	Valor	Particip. (%)	Var. (%)
1	EUA	662	14.3%	5	1	EUA	432	9.8	4
2	Reino Unido	293	6.3	2	2	China	329	7.5	18
3	Alemanha	286	6.2	8	3	Alemanha	317	7.2	8
4	França	236	5.1	10	4	França	189	4.3	8
5	China	205	4.4	7	5	Reino Unido	174	4.0	-1
6	Índia	151	3.2	4	6	Japão	162	3.7	-7
7	Holanda	147	3.2	12	7	Singapura	128	2.9	4
8	Japão	145	3.1	2	8	Holanda	127	2.9	7
9	Espanha	145	3.1	6	9	Índia	125	2.8	-3
10	Hong Kong	133	2.9	6	10	Rússia	123	2.8	18
31	Brasil	37	0.8	-2	17	Brasil	83	1.9	7
40+	Argentina	14	0.4	-5	40+	Argentina	19	0.6	6

Fonte: WTO (2014).

No mercado de serviços, os 10 maiores exportadores do mundo contribuíram com US\$ 2.258 bilhões nos fluxos comerciais, o que representa 48.61% do valor total de US\$ 4.645 bilhões em exportações no ano de 2013. Os 10 maiores importadores de serviços, por sua vez, contribuíram com US\$ 2.106 bilhões, cerca de 48.09% do total de US\$ 4.380 bilhões em importações realizadas durante o período analisado. Destaca-se no quadro geral dos países a grande expansão das exportações francesas e holandesas no período analisado, o que contribuiu para a balança superavitária dos mesmos em US\$ 47 bilhões e US\$ 20 bilhões, respectivamente.

Os dados demonstram uma forte liderança dos EUA nos mercados de exportação e importação de serviços. Detendo uma participação de 14.3% do total exportado no mundo e 9.8% do valor importado, a balança comercial norte-americana apresentou superávit de US\$ 230 bilhões em 2013. A China, por sua vez, segunda maior importadora de serviços, apresentou déficit em sua balança comercial de cerca de US\$ 124 bilhões, o que pode ser explicado por uma expansão em 18% do valor total de serviços importados em comparação com o ano de 2012.

Em 2013, as economias emergentes tiveram uma participação de 34% sobre o total de serviços comercializados no mundo. Estas direcionaram mais da metade dos seus serviços exportados a outras economias em desenvolvimento, sendo a Ásia o principal destino, com uma participação de 35% do valor total do comércio sul-sul. Entretanto, cabe ressaltar que os

<sup>4</sup> A presente tabela inclui valores significativos de reexportações ou importações para reexportação que podem distorcer valores absolutos.

países desenvolvidos ainda são os maiores fornecedores de serviços, mesmo no mundo emergente, participando com 66% do total mundial (WTO, 2014).

Seguindo a tendência do comércio de mercadorias, em 2013, o comércio de serviços apresentou uma retração nas exportações por parte dos países do MERCOSUL. Isto em contraste com a expansão das importações, o que reforça a percepção da deterioração da balança comercial dos países do bloco e a perda de competitividade de suas empresas, como pode ser visto na tabela abaixo (BID, 2013):

**Tabela 5 - Comércio Internacional de Serviços no MERCOSUL (Bilhões de Dólares)<sup>5</sup>**

EXPORTAÇÕES					IMPORTAÇÕES				
Posição	País	Valor	Particip. (%)	Var. (%)	Posição	País	Valor	Particip (%)	Var.(%)
31	Brasil	37	0.8	-2	17	Brasil	83	1.9	7
40+	Venezuela	2.5	0.05	0	40+	Venezuela	17	0.5	0
40+	Argentina	14	0.4	-5	40+	Argentina	19	0.6	6
40+	Uruguai	3.2	0.06	0	40+	Uruguai	3.3	0.07	0
40+	Paraguai	0.8	0.1	0	40+	Paraguai	1	0.02	0

Fonte: WTO (2014); UNtrade (2014). Elaboração própria.

O Brasil, mais uma vez, coloca-se como expoente do bloco econômico, agora no que diz respeito ao mercado de serviços. As exportações e importações brasileiras, que totalizaram respectivamente US\$ 37 bilhões e US\$ 83 bilhões em 2013, superaram o somatório de todos os fluxos comerciais de serviços dos demais países do bloco, que somados chegaram a cerca de US\$ 60.8 bilhões. Vale atentar para o fato de que todos os países do MERCOSUL apresentaram déficits em suas balanças comerciais de serviços no ano de 2013. Brasil e Argentina reduziram sua participação nas exportações de serviços, ao passo que aumentaram a dependência em relação às importações.

Em suma, a evolução das exportações do MERCOSUL no pós-crise de 2008 pode ser dividida em dois biênios. Em 2010 e 2011, sentiu-se uma recuperação das vendas externas por parte dos países do bloco, cujo crescimento no biênio foi em média de 27.8% ao ano. Como não se sustentou o dinamismo, em 2012 as exportações totais caíram em média 2,8% (BID, 2013).

Em 2013 o que se percebeu foi a continuidade do desempenho exportador débil, ainda que com uma queda menor: cerca de 1%. Também caíram as vendas extrazona (1.9%),

<sup>5</sup> A presente tabela inclui valores significativos de reexportações ou importações para reexportação que podem distorcer valores absolutos.

enquanto as importações de fora do bloco cresceram 5.2%. Tal cenário pode ser entendido como um reflexo do estancamento da demanda interna do bloco e da perda de competitividade das empresas atuantes no âmbito do próprio acordo regional. A debilidade da pauta exportadora, no entanto, foi parcialmente compensada pelo incremento nas relações comerciais intrabloco, que cresceram em média 4.8% em 2013, o que demonstra a importância do comércio entre os países da região para empresas que apresentam maior dificuldade em competir internacionalmente no cenário atual (BID, 2013).

## 1.2 As Cadeias Globais de Valor (CGV)

Diferentes denominações surgiram ao longo do tempo para caracterizar o advento da fragmentação produtiva coordenada entre países. “Fatiar a cadeia de valor agregado” (KRUGMAN, 1995); “grande desintegração” (BALDWIN, 2006); até “deslocalização da produção” (LEAMER, 1996). O conceito moderno para CGV, no entanto, deriva dos trabalhos de Hopkins e Wallerstein (1977, 1986). Estes estudaram o conjunto de insumos na produção de um bem final, e como estes sofriam transformações geograficamente pulverizadas em uma cadeia produtiva, desenvolvendo a noção da existência de uma divisão internacional do trabalho. Aqui, já se chamava atenção para a capacidade do Estado em moldar a produção ao impor tarifas e regras de conteúdo local a serem aplicadas sobre o comércio internacional (OLIVEIRA, 2014).

Porter (1986) e Sturgeon (2008) explicam que a necessidade da descrição de um grupo maior de produtos, vinculada à percepção de valor agregado ao longo de uma cadeia produtiva, motivou a formação de um conceito mais amplo e atual. Assim sendo, caracteriza-se as CGVs como a integração funcional de atividades produtivas geograficamente dispersas em uma cadeia cuja agregação de valor é inerente a cada fase realizada. Estas fases incluem a obtenção de insumos; pesquisa e desenvolvimento (P&D); produção; distribuição; marketing do produto final e serviços de pós-venda (OLIVEIRA, 2014). Por consistirem em processos produtivos descentralizados, se diferenciam da lógica dos *clusters*<sup>6</sup>, onde a produção é concentrada regionalmente com base em fatores geográficos (PIETROBELLI; RABELLOTTI, 2004)

Argumenta-se acerca da importância dessas cadeias para o desenvolvimento, ao tornarem países mais competitivos pela maior participação na economia global e melhoria na

---

<sup>6</sup> Porter (1990) define *cluster* como a concentração geográfica de empresas interconectadas de um setor específico. Estes são fornecedores especializados de matérias primas, componentes, máquinas e serviços, podendo ou não incluir instituições governamentais.

alocação de suas vantagens comparativas. Além de criarem novas oportunidades para a atuação de novos atores, como pequenas e médias empresas (PME) (GEREFFI, 2014). Pesquisas empíricas têm demonstrado que o acesso a bens intermediários estrangeiros a preços competitivos vem possibilitando o aumento da produtividade tanto em países industrializados quanto em economias emergentes (MIROUDOUT et al, 2009; GOLDBERG et al, 2008).

A fragmentação da produção em cadeias produtivas internacionais é uma tendência observada ao longo das últimas décadas nos fluxos comerciais. As cadeias globais de valor estão cada vez mais presentes no processo produtivo das empresas, sendo vetores do dinamismo de muitas das economias nacionais (OLIVEIRA, 2014). Estima-se que cerca de 80% do comércio internacional seja realizado por meio de cadeias globais de valor coordenadas por empresas transnacionais (UNCTAD; WTO, 2013). Além disso, o cálculo de valor agregado nos produtos comercializados internacionalmente mostra que cerca de 30% dos fluxos comerciais mundiais consistem em reexportações de insumos intermediários (OLIVEIRA, 2014). Grande parcela do investimento mundial para o comércio está vinculado a cadeias globais de valor, onde empresas multinacionais utilizam seus investimentos em ativos produtivos mundo afora para administrar estímulos e respostas nestas cadeias, as quais são geridas por meio de uma dinâmica complexa de funcionamento (UNCTAD, 2013).

Os fluxos de conhecimento são um dos pilares das CGVs. Estes fornecem mecanismos importantes para o estímulo ao aprendizado e inovação no chamado processo de *upgrading*<sup>7</sup> das indústrias menos desenvolvidas. Tal dinâmica é de suma importância para a abertura de mercados e criação de oportunidades na difusão de novas tecnologias e conhecimento. Isto tendo em vista que os fluxos comerciais e de investimentos que têm lugar nessas cadeias são determinados por sistemas de controle de qualidade e padrões de negócios ditados internacionalmente. Estes superam as práticas normalmente empregadas em economias menos competitivas e estimulam empresas e indivíduos destes países na obtenção de novas competências e habilidades para melhor inserção nas CGVs. (STURGEON et al, 2013)

Outro importante aspecto das cadeias globais de valor é o aumento da oferta de empregos que pode advir de um maior dinamismo econômico (STURGEON et al, 2013). Tal fato justifica-se pois sempre que uma empresa adquire novos insumos antes produzidos internamente, ela estimula os fornecedores destes insumos; transportadores; instituições de intermediação financeira, dentre outros. Ao mesmo tempo, fomenta a competição do mercado

---

<sup>7</sup> “*Upgrading*” é um termo utilizado na teoria econômica para descrever o processo em que firmas, trabalhadores e demais agentes econômicos movem-se para posições de maior valor dentro das CGVs (GEREFFI, 2014).

interno e a difusão de atividades no comércio de bens e serviços que antes poderiam estar ausentes no cenário nacional (ARAÚJO, 2013).

A China é hoje a maior potência do comércio internacional e um grande ator dentro das CGVs (WTO, 2014). Sua participação nas exportações globais saltou de 1% para 11% nos últimos 30 anos, o que torna o país o maior exportador mundial em valores absolutos<sup>8</sup> (OLIVEIRA; GEREFFI 2014). Fenômeno este propiciado pelo boom nas exportações chinesas de alta tecnologia que contribuíram para que o país conquistasse o posto de maior exportador mundial de eletrônicos, antes ocupado pelos Estados Unidos (BELTRAMELLO et al, 2012).

Sua importância para as cadeias globais de valor é inegável. Seu modelo de atuação internacional é amplamente baseado no comércio intra-regional. Baseada em redes produtivas no leste asiático, a cadeia de valor chinesa é capaz de afetar a dinâmica do comércio no mundo todo, dado o alto grau de competitividade de seus produtos, o que afeta, inclusive, empresas argentinas e brasileiras no âmbito da atuação destas no mercado latino-americano. Para que isto seja possível, a China utiliza fatores como seu grande mercado interno, mão-de-obra barata, baixo custo da terra, da eletricidade e de matérias primas para colocar-se estrategicamente na rota das cadeias produtivas globais, tornando-se um polo de atração de FDI. Tal fato permitiu com que o país se tornasse um grande receptor de bens tecnológicos e de capital, movendo-se de setores com baixa agregação de valor para outros intensivos em tecnologia (GEREFFI, 2008).

É por isso que a China tornou-se um importante canal para a produção de tecnologia que flui em direção ao hemisfério norte. As importações de produtos de alta tecnologia provenientes da China Continental são geralmente realizadas por empresas sediadas em países da OCDE e atuantes em cadeias globais de valor. Por isso, o país é um importante entreposto para a articulação de empresas com presença internacional. Sendo a economia chinesa um importante elemento para se levar em conta quando da formulação de estratégias por parte de multinacionais junto a seus parceiros comerciais e produtores de bens intermediários espalhados pelo mundo (STURGEON et al, 2013).

Ao longo dos últimos 30 anos, o país se tornou um destino chave para pesquisa e desenvolvimento, graças a alta concentração de engenheiros qualificados a um baixo custo e ao grande seu grande mercado interno (HU; JEFFERSON, 2004). Tudo isso reflete um modelo de atuação claramente voltado para cadeias de valor, onde o foco é dado a atividades

---

<sup>8</sup> Neste contexto, a OMC, em seu relatório acerca do comércio internacional em 2014, considerou os números dos países da União Europeia individualmente.

de alto valor agregado, como a inovação, branding, e desenvolvimento de novos métodos produtivos (GEREFFI, 2008).

Seu modelo único de desenvolvimento econômico integrado a cadeias produtivas regionais, com forte incentivo à internacionalização de suas empresas, agiu como elemento impulsionador que permitiu com que a China avançasse dentro das cadeias globais de valor. E é com base nisso que o país passou de simples exportador de bens primários a um importante fornecedor de investimento estrangeiro direto para muitas regiões do planeta (GEREFFI, 2008).

Ainda sobre esta lógica de cadeias produtivas regionais, de acordo com Araújo (2013), as cadeias globais de valor formaram-se em uma espécie de desdobramento dos processos de integração ocorridos na Ásia, Europa e América do Norte nos últimos 25 anos. Nestas configurações regionais, pode-se perceber três características fundamentais que são compartilhadas na relação entre os países: baixos custos de transporte intra-regional; harmonização das normas de livre comércio; e baixas tarifas de importação para bens intermediários. Estes fatores contribuem para a geração de baixos custos de transação que, aliados a uma boa infraestrutura de transporte, aumentam a competitividade internacional das indústrias nacionais e estimulam a abertura comercial (CEPAL, 2013).

Assim sendo, tem-se a concentração das principais CGVs da América do Norte na chamada “Fábrica América do Norte”, organizada em torno dos Estados Unidos. Na União Europeia, tem-se a chamada “Fábrica Europa”, gerida principalmente pela Alemanha. Já no Leste Asiático percebe-se a “Fábrica Ásia”, que tem como principais atores China, Japão e, em menor grau, a Coreia do Sul. (CEPAL, 2013).

Como consequência da concentração regional dessas cadeias em regiões tão integradas e dinâmicas, percebe-se uma maior dificuldade para a inserção de países da América Latina e Caribe nesta lógica das CGVs. Isso explica sua integração limitada à cadeias globais de valor que são baseadas predominantemente na interação entre países de outras regiões (ESTEVADEORDAL; BLYDE, SUOMINEN, 2013).

Muitos exemplos da preponderância do elemento regional podem ser dados nesta lógica de funcionamento. Eles vão desde maquiladoras mexicanas profundamente integradas a empresas fornecedoras de bens intermediários dos Estados Unidos e Canadá, até a terceirização de processos produtivos de empresas japonesas no leste asiático (CEPAL, 2013). Aliás, estima-se que 80% das multinacionais japonesas instalam suas filiais na própria região (ESTEVADEORDAL; BLYDE; SUOMINEN, 2013).

Devido a isso, percebe-se que um cenário de globalização real das cadeias produtivas, caracterizado pela ausência de barreiras ao comércio e transporte ainda não foi alcançado (ESTEVADEORDAL; BLYDE, SUOMINEN, 2013). Essa realidade impõe um imperativo aos países em desenvolvimento que desejam participar ativamente das CGVs e que estão distantes das regiões onde elas estão concentradas: o estímulo à competitividade e à inserção internacional de suas empresas, além da busca pelo aprofundamento das relações comerciais com parceiros regionais estratégicos, como é o caso de Brasil e Argentina.

Entretanto, tal constatação não exclui a existência de verdadeiras cadeias globais de valor, com empresas conectadas em diferentes regiões interdependentes (ESTEVADEORDAL; BLYDE; SUOMINEN, 2013). No entanto, evidencia o papel de políticas voltadas para a harmonização comercial intra-regional, assim como o papel do estímulo a uma maior interação comercial entre países com base em fatores estratégicos, e que vise a inserção de atores como as pequenas e médias empresas em cadeias de valor.

Um exemplo disso pode ser dado pela “Fábrica Ásia”. No leste asiático, a partir dos anos 1970, muitos países começaram a implementar políticas ousadas para a atração de Investimento Externo Direto (IED). Entretanto, com o advento da crise cambial que se deu sobre a região na época, a estratégia de integração produtiva começou a ser o foco das políticas comerciais daqueles países. Estas políticas deixaram de ser direcionadas exclusivamente ao plano doméstico e pautadas em princípios tradicionais de comércio exterior, como a exportação de produtos acabados, para serem voltadas para o comércio de peças e componentes intrabloco, em atenção à nova dinâmica das CGVs (KIMURA, 2006). Com isso, fomentou-se a abertura dos mercados regionais para produtos semi-processados e inseriu-se toda a região em um contexto de descentralização produtiva, que hoje consiste em um dos pilares do alto potencial competitivo de seus países (WTO IDE-JETRO, 2011).

Portanto, é de se esperar que países participantes de um acordo comercial, e que estejam próximos, tenham suas estruturas produtivas mais integradas em um processo em que um mesmo insumo atravessa as fronteiras nacionais por diversas vezes. Isto tendo em vista que restrições comerciais em forma de barreiras tarifárias e não tarifárias, assim como custos de transporte e coordenação logística, são fatores preponderantes por detrás do cálculo dos custos de oportunidade das firmas (ESTEVADEORDAL; BLYDE; SUOMINEN, 2013).

A lógica é a de que empresas tendem a alocar seus processos produtivos levando em conta a redução dos custos de produção, de modo que estes compensem os custos adicionais para a transferência e coordenação produtiva (ESTEVADEORDAL; BLYDE; SUOMINEN,

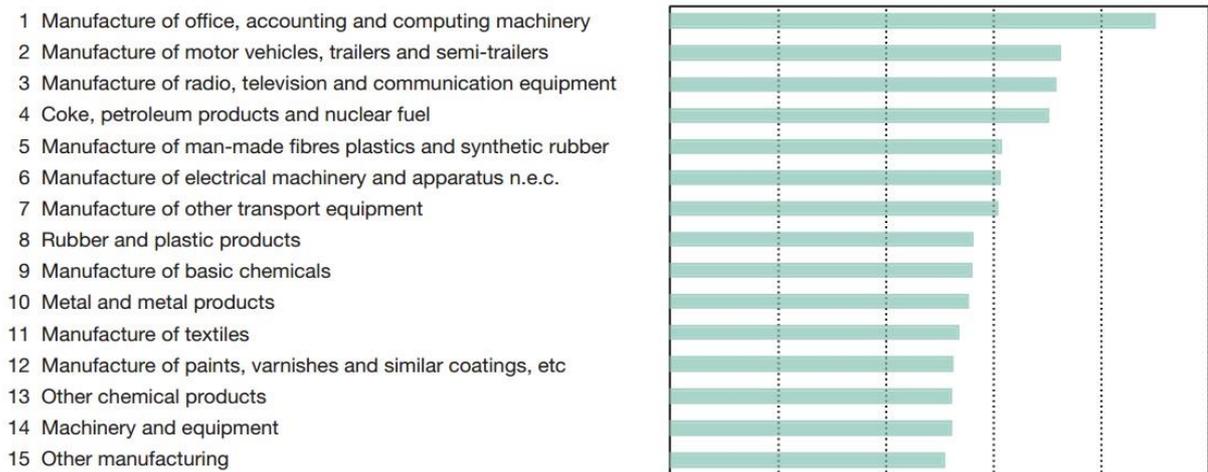
2013). O *offshoring*<sup>9</sup> somente é atrativo caso estruturas ou serviços possam ser alocados no exterior de maneira mais lucrativa que nacionalmente, o que compõe um processo complexo para explicar a tomada de decisões por parte das firmas (OLIVEIRA, 2014).

Estas decisões, tomadas com base no cálculo de riscos e expectativas, impulsionam o surgimento de uma complexa gama de conexões produtivas com base na realocação e terceirização. Esta dinâmica que ganha crescente espaço no comércio internacional é o que contribui para geração de cadeias produtivas descentralizadas e de maior alcance que a produção domesticamente concentrada.

Um método muito utilizado para se medir a extensão do alcance das CGVs por área produtiva é o cálculo de valor agregado estrangeiro em determinado produto, o que dá um interessante panorama de quais os tipos de indústrias que estão mais integradas em uma rede produtiva descentralizada.

Como se pode observar na figura 1, tradicionalmente, um número reduzido de indústrias encabeça a lista das cadeias mais segmentadas, estando fortemente inseridas em uma lógica de descentralização. As CGVs geralmente estão concentradas na produção de manufaturados, na maior parte das vezes, de alto valor agregado, cujo processo produtivo é complexo e pulverizado em várias etapas.

**Figura 1 – Média de Valor Agregado Estrangeiro por Segmento Produtivo Industrial**



Fonte: UNCTAD (2013, p. 7)

Legenda: A escala da figura vai de 0 a 50% de valor agregado estrangeiro na composição do produto final, sendo 0 o valor mínimo e 50 o valor máximo.

<sup>9</sup> De acordo com Helpman (2011), o termo *offshoring* pode ser definido como a subcontratação de bens e serviços realizada no exterior.

Tradicionalmente, indústrias de materiais eletrônicos e componentes automotivos, cujo produto final é composto por partes facilmente separáveis e de fácil transporte, tendem a ter sua lógica produtiva descentralizada, e com isso apresentam maior concentração de valor agregado estrangeiro. O segmento produtivo industrial com maior valor agregado estrangeiro, o que reflete uma cadeia mais pulverizada geograficamente, vai para produtos manufaturados de escritório, contabilidade e informática, seguido de perto pelo setor automotivo.

Outras indústrias, a exemplo daquelas que incorporam e processam insumos de indústrias extrativistas, vêm em seguida na lista. Estas últimas, por sua vez, baseadas em insumos primários que compõem quase a totalidade do produto final, posicionam-se abaixo no ranking, tendo em vista sua reduzida dependência de insumos importados para a composição do produto final.

Entretanto, é válido ressaltar que o cálculo de valor agregado estrangeiro não é, por si só, suficiente em uma análise mais profunda sobre a complexidade das CGVs. Além de desconsiderar o fato de que uma mesma indústria pode servir várias cadeias diferentes, este pode ignorar o papel da geração de valor por parte de um serviço incorporado a um produto final após sua concepção (UNCTAD, 2013).

### 1.3 Governança e Coordenação nas Cadeias Globais de Valor

O conceito de governança das cadeias globais de valor foi desenvolvido para explicar como se dão as relações de controle e coordenação dentro de uma cadeia produtiva, principalmente quando existem assimetrias de poder entre seus atores, neste caso pequenas, médias e grandes empresas (OLIVEIRA, 2014). Trata-se de um elemento fundamental para a análise e entendimento dessas cadeias. Este conceito busca entender a maneira pela qual o poder das corporações pode ativamente moldar a distribuição de ganhos e riscos para aqueles que estão integrados às atividades de uma cadeia (GEREFFI, 2014).

Segundo Gereffi e Korzeniewicz (1994), as CGVs funcionam com base em um modelo que leva em consideração duas maneiras possíveis para a coordenação de uma cadeia:

- a) *Producer-Driven*: onde corporações transnacionais controlam os fornecedores e distribuidores que compõem todo o sistema produtivo de uma cadeia. Exemplos: indústrias automotivas, de aviões, computadores, entre outros.
- b) *Buyer-Driven*: coordenadas por grandes compradores internacionais, que também coordenam seus fornecedores. Estes podem ser grandes marcas, varejistas e tradings. Exemplos: Walmart, Adidas e Honda.

Esse modelo percebe as grandes firmas, traduzidas em multinacionais, como altamente influentes no processo de globalização, uma vez que são responsáveis pela gestão das CGVs e pela criação de demandas e padrões produtivos a serem cumpridos por seus fornecedores (GEREFFI, 2014).

Gereffi et Al (2005) explicam que nem sempre a coordenação dessas cadeias ocorre com foco exclusivo na relação entre produtores e compradores. Eles entendem a preponderância da informação para o funcionamento adequado de uma CGV, uma vez que suas principais variáveis são a complexidade das informações trocadas dentro da cadeia de valor; quem gera essas informações; as possibilidades de codificá-las; e a habilidade dos fornecedores em executá-las em conformidade com seu objetivo real.

Entretanto, o modelo aqui adotado será aquele que percebe as multinacionais como coordenadoras das relações entre fornecedores de uma CGV, estando no topo da relação entre as empresas que dela fazem parte, em grande parte de pequeno e médio porte. Essas coordenam a relação entre filiais e fornecedores que são guiados por uma lógica de tomada de decisões atrelada a uma estratégia comum. Exercem ainda papel determinante na difusão da tecnologia e no estabelecimento de padrões que ditarão o processo produtivo das demais partes que integram as CGVs (UNCTAD, 2013).

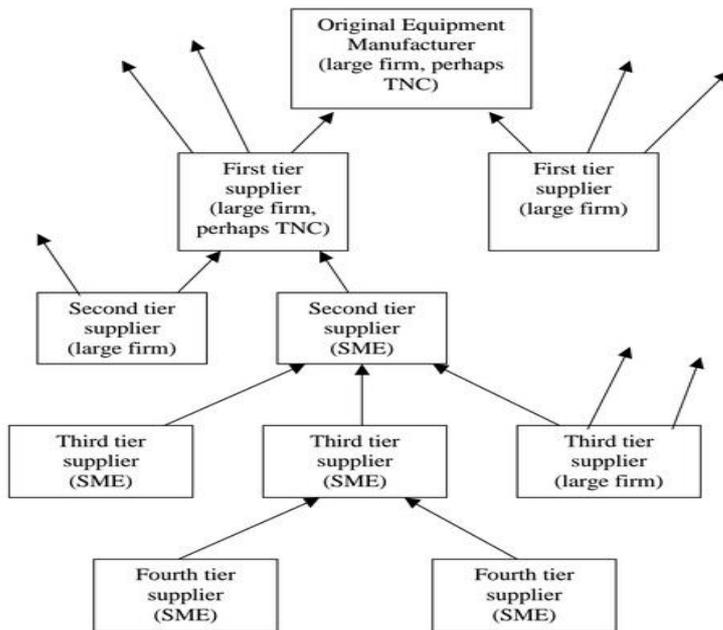
Uma parcela significativa das redes produtivas internacionais é formada com base em serviços terceirizados por multinacionais, responsáveis por mais de 60% do Investimento Estrangeiro Direto (IED) vinculado a atividades de serviços. Para fins de comparação, 26% do IED vai para manufaturas e apenas 7% para o setor de produtos primários. O referido cenário é similar tanto para países desenvolvidos quanto para países em desenvolvimento (UNCTAD, 2013).

Além disso, os mais importantes fornecedores e prestadores de serviços nas CGVs tendem a ser multinacionais, o que pode, na ausência de políticas adequadas, diminuir a gama de oportunidades para empresas locais de menor porte (OLIVEIRA, 2014). Ainda, há evidências consideráveis de que os maiores lucros revertidos no âmbito dessas cadeias vão para suas empresas líderes, que também são em grande parte multinacionais. Estas são responsáveis pelo fornecimento de tecnologias e componentes avançados com alta especificidade e valor agregado, tão cruciais para nutrir o funcionamento das CGVs (STURGEON et al, 2013).

Oliveira (2014) ressalta que o papel de fornecedor em níveis mais baixos das CGVs é geralmente ocupado por pequenas e médias empresas. Estas produzem sob contrato para

empresas líderes da cadeia ou seus fornecedores de primeiro e segundo níveis, como observado na figura 2. Para tal, devem cooperar e atingir eficiência coletiva. Esta cooperação pode ser horizontal por meio da formação de grupos de exportadores, por exemplo, ou vertical, por meio de políticas que estimulem exportações e a consequente incorporação destas empresas em cadeias de valor (KAPLINSKY; READMAN, 2001).

**Figura 2 – A Atuação de Pequenas e Médias Empresas em Cadeias Globais de Valor**



Fonte: KAPLINSKY; READMAN (2001, p. 58)

Legenda: SME: Small and Medium Enterprises

De acordo com o esquema de Kaplinsky e Readman (2001), as PMEs tendem a ocupar níveis periféricos das cadeias de valor, atuando entre o segundo e quarto níveis. Estas podem servir mais de uma empresa, embora estejam na maior parte das vezes fortemente vinculadas a uma única empresa cliente, para a qual atuam como fornecedoras. As grandes empresas transnacionais tendem a dominar o primeiro nível das cadeias produtivas, geralmente associados a atividades onde o valor agregado é maior.

Tendo em vista que a consolidação de uma cadeia de valor perpassa o fortalecimento de todos os seus níveis, as empresas líderes dessas cadeias tendem a investir cada vez mais na capacitação de seus fornecedores, visando ganhos em competitividade nos mercados globais (KAPLINSKY; READMAN, 2001). Esta dinâmica reflete uma mudança organizacional na produção industrial mundial como um todo, estando pautada na transformação dos papéis desempenhados pelas empresas transnacionais dos mais variados setores ao longo dos anos.

Estas deixaram de ser grandes produtoras para ocupar o posto de grandes compradoras globais, ao passo que coordenam o funcionamento das CGVs (OLIVEIRA, 2014).

Dentro desta realidade, aumenta-se a possibilidade para que PMEs possam escolher especializar-se por meio do posicionamento em pontos específicos das cadeias produtivas, como produtoras de peças, designers de produtos, ou se posicionando em um determinado fragmento do processo de produção, por exemplo. Isto em um contexto, como observado por Gereffi (2014), em que a organização da produção obedece cada vez menos um modelo pré-determinado e cada vez mais oportunidades para atuação são criadas.

Humphrey e Schmitz (2002) ressaltam o caráter mais mutável das CGVs nos dias atuais. Segundo os autores o presente contexto possibilita com que produtores locais de menor porte possam assumir mais facilmente funções mais altas dentro das cadeias de valor, desde que possuam vontade estratégica e realizem investimentos suficientes. Assim, quanto maior o caminho a se percorrer para o *upgrading*, maior é a necessidade de interação com políticas de inovação.

A composição de PMEs em cadeias globais de valor é de suma importância. Nestas cadeias, empresas menores têm a oportunidade de aprimorar seus processos produtivos, agregando a seus produtos maior qualidade por meio do atendimento a padrões e normas técnicas que devem ser atendidas em um cenário de alta competição. Assim, contribuem para o desenvolvimento ao gerar maior valor à atividade econômica nacional. Com base nisso, o foco do próximo tópico será o de abordar como a promoção à incorporação de pequenas e médias empresas em CGVs pode contribuir para o desenvolvimento econômico, ganho de competitividade e integração de países como Brasil e Argentina.

#### 1.4 A Importância das Pequenas e Médias Empresas

As constantes transformações sentidas na economia mundial pela ótica da integração produtiva, assim como a mudança nos padrões do comércio internacional, criam novos desafios às estratégias para a promoção da competitividade por parte dos Estados no que tange sua atuação nas CGVs. Isso é complementar à necessidade que têm as empresas de explorar novas oportunidades e implementar estratégias de internacionalização que visem o aumento do seu potencial de atuação em cadeias de valor (BEZERRA; CAMPELO; VEIGA, 2007). Tal fato é compatível com o imperativo dos Estados de explorar novas possibilidades por meio de suas empresas para um crescimento econômico sustentável a longo prazo (BEZERRA; CAMPELO; VEIGA, 2007).

É no âmbito das novas políticas comerciais dos Estados, e da nova maneira de se enxergar o mercado internacional por meio das CGVs, que crescem em importância as pequenas e médias empresas para aqueles países que querem estar mais integrados à dinâmica do comércio internacional.

Argumentos econômicos reforçam a importância da promoção das PMEs. Sua inserção em cadeias globais de valor pode ser útil por uma série de fatores. Na ótica doméstica, essas estão espalhadas por todo o território nacional, contribuindo para a desconcentração da produção em regiões específicas - característica presente nas grandes corporações - podendo seu estímulo contribuir para a redistribuição da riqueza pelo território nacional e diminuição das assimetrias regionais (VIDAL, 2011).

Promover a internacionalização das PMEs significa ainda estimular o empreendedorismo e o conceito de inovação que está atrelado a ele. Aumenta-se também a diversidade da atividade econômica do país e, conseqüentemente, seu crescimento (FREEMAN, 1982). Não obstante, significa fomentar a dinâmica dos negócios internacionais e expandir a inserção de um país nas suas estruturas (VIDAL, 2011).

PMEs também são importantes do ponto de vista laboral. Estas possuem grande capacidade de absorção de mão-de-obra menos qualificada, tendo em vista que adotam procedimentos menos rigorosos e burocráticos para a seleção do seu quadro de profissionais. Assim, acabam por empregar um vasto contingente de pessoas que estão entrando no mercado de trabalho ou que estão desempregadas<sup>10</sup> (VIDAL, 2011). Estudos indicam que micro, pequenas e médias empresas são responsáveis por empregar mais de 60% da população economicamente ativa no Brasil e na Argentina (SEBRAE, 2009; indústria.gov.ar). Por isso, estimular a participação de PMEs em cadeias de valor e, por conseguinte, seu crescimento, está diretamente relacionado à promoção da empregabilidade da população.

Do ponto de vista corporativo, Dias (2002) argumenta que promover a inserção de PMEs nas cadeias globais de valor pode dar sobrevida ao setor privado nacional. Segundo ele, os principais motivos que levam essas empresas ao mercado externo passam pela redução do grau de dependência dos mercados domésticos, ampliação das receitas, busca por inovação e ganhos em competitividade.

A internacionalização dessas empresas geralmente está vinculada ao desejo de maximizar o potencial de novas ideias em novos mercados (VIDAL, 2011). Agem assim na busca pelo melhor aproveitamento da capacidade ociosa de produção; pela exploração de

---

<sup>10</sup> PMEs possuem importância reconhecida na contratação de jovens e emprego de mão-de-obra feminina (VIDAL, 2011)

novos nichos de mercado; diversificação da carteira de clientes; promoção de ganhos de economias de escala; além do incremento na competitividade por meio de trocas de experiências e aprendizados pela interação com outras firmas em cadeias de valor (SZAPIRO; ANDRADE, 2001).

As PMEs podem ainda ser responsáveis pela promoção de melhorias na balança comercial. Isto tendo em vista que um maior número de atores nacionais estarão atuando internacionalmente. Além disso, conjunturalmente falando, inserir PMEs em cadeias de valor é uma prática que age diretamente sobre a multiplicação do conhecimento por meio da integração a redes produtivas internacionais mais competitivas que o mercado nacional (VIDAL, 2011).

A pauta exportadora das PMEs demonstra sua importância para a promoção de atividades de maior valor agregado especialmente para países em desenvolvimento. Enquanto nas vendas externas de grandes empresas destes países predominam geralmente produtos primários e intensivos no uso de recursos naturais, as exportações de PMEs são baseadas em produtos manufaturados de médio ou alto valor agregado (FREUND; PIEROLA, 2012).

Na Argentina, por exemplo, os setores de máquinas e equipamentos, produtos químicos, e bens intermediários possuem participação muito maior na proporção de exportações das PMEs do que na das grandes empresas. Além disso, têm crescido a participação das pequenas e médias empresas no comércio bilateral de componentes automotivos entre Brasil e Argentina. Neste intercâmbio comercial, as PMEs já são responsáveis por cerca de 20% do comércio anual do setor entre os dois países (BID, 2013).

Levando isso em consideração, o estímulo à prática da internacionalização permite com que PMEs evoluam em suas atividades. Estas empresas de menor porte, atuando como fornecedoras em CGVs, podem, com o tempo, se especializar na fabricação de componentes ou serviços tipicamente complementares a cadeias produtivas, sejam estas já consolidadas ou em evolução, geograficamente dispersas ou regionalmente concentradas (VIDAL, 2011).

Por fim, a internacionalização de pequenas e médias empresas pode ser vista como um vetor para o crescimento por meio da conquista de novos mercados e intensificação das relações entre países comercialmente estratégicos (BEZERRA; CAMPELO; VEIGA, 2007). Pequenas e médias empresas têm nos países vizinhos seus principais parceiros comerciais e mercados potenciais para atuação (BID, 2013).

O estímulo à integração regional por meio da inserção de PMEs em cadeias produtivas pode contribuir para um maior fluxo de investimentos por parte de países parceiros,

facilitando o alcance de metas de estabilização econômica e de reformas administrativas geridas individualmente ou no contexto de um mercado comum (BARRETO, 1996).

A relevância do contexto regional e do fator proximidade para o amadurecimento da inserção internacional das PMEs é visível. Custos para operar em regiões mais distantes são maiores, assim como os riscos para gerir seus negócios remotamente. Tendo isso em vista, parece um imperativo natural que as pequenas e médias empresas comecem sua atuação em mercados mais próximos para, somente então, se aventurarem em distâncias maiores. Um exemplo disso é que mais da metade das exportações realizadas por PMEs argentinas são direcionadas a países do MERCOSUL, aos países da ALADI e ao México. No Brasil, este número é de 22.4% do total exportado (BID, 2013). O desafio das políticas de estímulo às PMEs, tema a ser abordado no próximo capítulo, é então o de permitir essa primeira internacionalização zelando para que os próximos passos também possam ser dados.

## **Capítulo 2: Políticas Públicas para a Inserção de Pequenas e Médias Empresas Argentinas e Brasileiras nas Cadeias Globais de Valor**

As primeiras políticas para a promoção de pequenas e médias empresas no Brasil remontam à década de 1980, enquanto na Argentina estas são mais recentes, surgidas em meados dos anos 1990. Entretanto, nos períodos iniciais, tais iniciativas, ainda geridas de forma isolada, não representavam um marco regulatório com notável orientação estratégica no contexto das políticas nacionais dos dois países. Somente na década de 1990 percebeu-se um interesse considerável por parte do Brasil, e no início dos anos 2000 pela Argentina, o que resultou em um maior número de pesquisas para o desenvolvimento das primeiras iniciativas voltadas especificamente para empresas de menor porte (FERRARO e STUMPO, 2010).

Como causa motivadora deste novo foco estratégico, Ferraro e Stumpo (2010) atribuem a necessidade da geração de empregos e desenvolvimento de um setor privado ainda debilitado pelas recorrentes crises internacionais dos anos precedentes. O resultado foi um avanço na implementação de novas políticas que, muitas vezes, não foram capazes de ir além da fase de planejamento para outra de execução real. Tal fato ajuda a explicar os modestos resultados alcançados no período em ambos os países.

O que se percebe nos anos atuais é um incremento no interesse e no apoio dos governos de Brasil e Argentina às PMEs. Ainda que elementos de debilidade persistam, o que se vê é a introdução de novos enfoques e estratégias mais complexas que contemplam empresas de menor porte. Estas estão ligadas ao desenho e implementação de novas políticas nacionais e no âmbito do MERCOSUL pautadas na percepção, ainda que tímida, da importância da atuação desses agentes no contexto do mundo globalizado e nas Cadeias Globais de Valor.

### **2.1 As Exportações das Pequenas e Médias Empresas na Argentina**

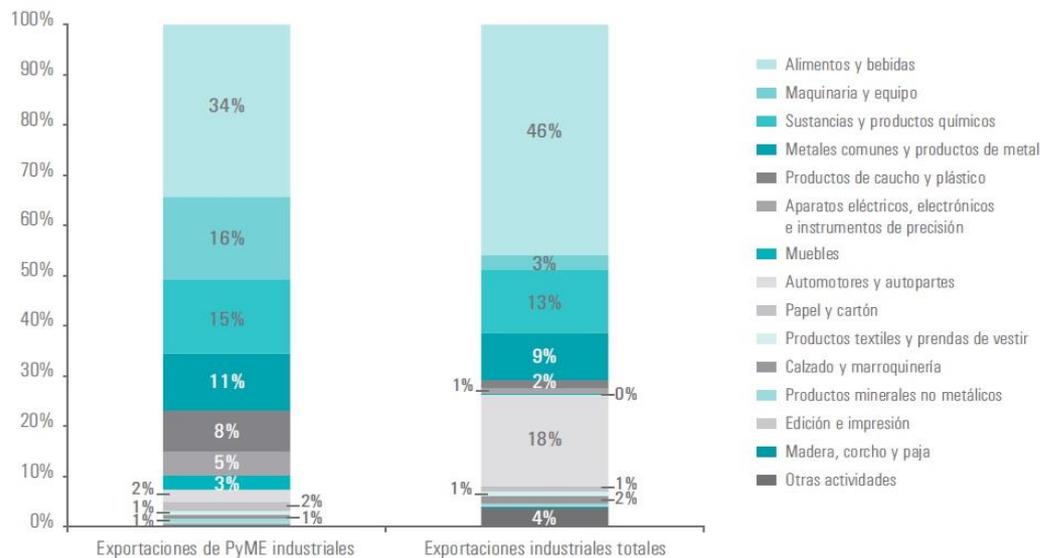
Na Argentina, 79% das empresas exportadoras são de pequeno e médio porte. Estas são responsáveis por 6% do total exportado pelo país (CRISAFULLI; BARALLA, 2011). As PMEs argentinas possuem forte tendência a estarem integradas em cadeias de valor formadas juntamente a produtores nacionais. Prova disto é que 80% dos gastos realizados por estas empresas com insumos e bens intermediários, assim como os 71% que são gastos com bens de capitais, são realizados junto a fornecedores argentinos (FOP, 2014).

No entanto, vale ressaltar que dentre as PMEs que exportam essa dependência do mercado externo é maior, tendo em vista que a participação dos insumos intermediários

importados em seus gastos é de, em média, 27%, chegando a 39% quando se analisa separadamente as compras de máquinas e equipamentos (FOP, 2014). O Brasil é o maior fornecedor destes produtos importados, tendo uma participação de 29% do total de bens intermediários comprados no mercado internacional (FOP, 2014).

Como se observa na figura abaixo, os três grupos de produtos com maior presença nas exportações das PMEs possuem maior participação proporcional nas exportações totais das PMEs do que o observado na composição geral do setor industrial argentino.

**Figura 3 - Participação das Exportações das PMEs Argentinas por Grupo de Produto em 2012**

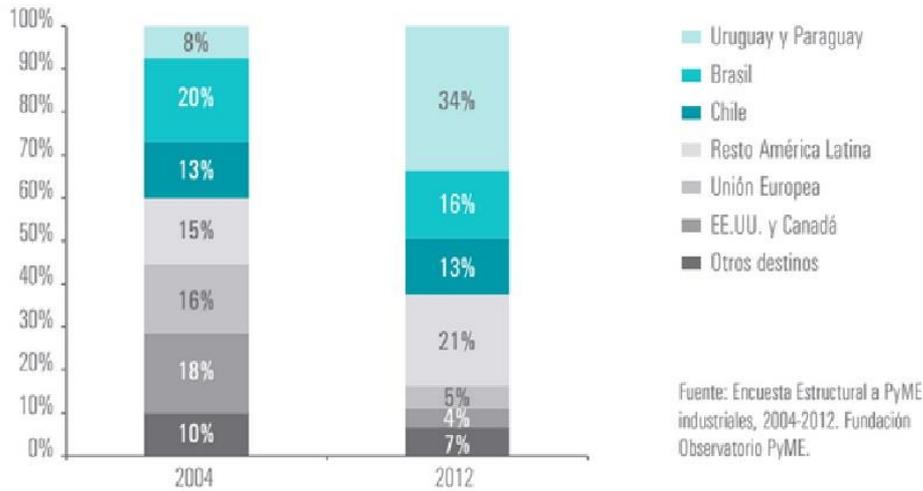


Fonte: Fundación Observatorio Pyme (2014, p. 66). Dados de 2012.

Chama a atenção a presença proporcionalmente maior das PMEs argentinas nas exportações de máquinas e equipamentos e bens intermediários caso comparadas com a produção industrial total do país nesse setor. Como visto anteriormente, o setor de máquinas e equipamentos e a indústria química figuram entre as cadeias produtivas mais segmentadas em cadeias globais de valor. Tal fato demonstra um potencial de inserção dessas empresas em CGVs que ainda pode ser mais explorado.

Como se observa na figura abaixo, com relação ao destino dessas exportações, Uruguai e Paraguai representam os principais parceiros comerciais das PMEs argentinas, com 21% e 13% de participação nas vendas totais, respectivamente.

**Figura 4 – Principais Destinos das Exportações das PMEs Argentinas em 2012**



Fonte: Fundación Observatorio Pyme (2014, p. 67). Dados de 2012.

Entre 2004 e 2012, observa-se um desvio de mercado nas exportações das PMEs argentinas, que deixaram de ter o Brasil como principal destino para fortalecer sua inserção nos mercados paraguaio e uruguaio. A menor participação do Brasil nas exportações das PMEs argentinas, em relação aos anos anteriores, pode ser explicada por uma perda de mercado destas empresas para os produtos asiáticos, ao passo que a China se tornou o principal parceiro comercial brasileiro no período analisado (FOP, 2014).

## 2.2 As Exportações das Pequenas e Médias Empresas no Brasil

Percebe-se no caso brasileiro, a exemplo do que foi visto na Argentina, uma tímida participação das PMEs no contexto das exportações. Atenta-se para o fato de que, no período abarcado pela tabela abaixo, houve um crescimento geral no número de pequenas e médias empresas que exportam, assim como do valor exportado por estas. Isto mesmo em um contexto de valorização do câmbio durante um período considerável de tempo, além do aumento dos salários reais impulsionado por uma dinâmica inflacionária no país, e a desaceleração do mercado externo aprofundada pela concorrência com produtores industriais asiáticos (MDIC, 2014).

**Tabela 6 - Dados de Exportação das Empresas Brasileiras por Porte**

Micro-Empresas											
2014 (Jan-Dez)				2013 (Jan-Dez)				Variação 2014/2013			
Nº de Empresas		FOB (US\$)		Nº de Empresas		FOB (US\$)		Nº de Empresas		FOB (US\$)	
Qtde 2014	Part %	US\$ FOB 2014	Part %	Qtde 2013	Part %	US\$ FOB 2013	Part %	Abs	Rel	Abs	Rel
4.508	20,20	215.345.636	0,10	4.106	18,82	196.521.652	0,08	402	9,79	18.823.984	9,58
Pequenas Empresas											
2014 (Jan-Dez)				2013 (Jan-Dez)				Variação 2014/2013			
Nº de Empresas		FOB (US\$)		Nº de Empresas		FOB (US\$)		Nº de Empresas		FOB (US\$)	
Qtde 2014	Part %	US\$ FOB 2014	Part %	Qtde 2013	Part %	US\$ FOB 2013	Part %	Abs	Rel	Abs	Rel
5.385	24,13	1.746.003.758	0,78	5.076	23,27	1.569.020.683	0,65	309	6,09	176.983.075	11,28
Médias Empresas											
2014 (Jan-Dez)				2013 (Jan-Dez)				Variação 2014/2013			
Nº de Empresas		FOB (US\$)		Nº de Empresas		FOB (US\$)		Nº de Empresas		FOB (US\$)	
Qtde 2014	Part %	US\$ FOB 2014	Part %	Qtde 2013	Part %	US\$ FOB 2013	Part %	Abs	Rel	Abs	Rel
5.926	26,55	8.663.853.913	3,85	5.546	25,42	7.905.567.267	3,27	380	6,85	758.286.646	9,59
Grandes Empresas											
2014 (Jan-Dez)				2013 (Jan-Dez)				Variação 2014/2013			
Nº de Empresas		FOB (US\$)		Nº de Empresas		FOB (US\$)		Nº de Empresas		FOB (US\$)	
Qtde 2014	Part %	US\$ FOB 2014	Part %	Qtde 2013	Part %	US\$ FOB 2013	Part %	Abs	Rel	Abs	Rel
6.087	27,27	214.144.391.346	95,13	6.680	30,62	232.077.872.402	95,89	-593	-8,88	-17.933.481.056	-7,73

Fonte: MDIC (2014). Elaboração própria.

As PMEs possuem reduzida participação no total de exportações brasileiras. Em 2014 estas contribuíram com a parcela de 4.6% do total exportado, aumento de cerca de 17% se comparado ao ano de 2013. Essa reduzida participação ocorre ainda que o número de PMEs tenha chegado a 50.7% do total de empresas exportadoras em 2014, contra 48.69% do ano anterior.

Além de estarem mais suscetíveis a entraves diversos no que diz respeito a barreiras técnicas, burocracia, e dificuldades para coordenação logística, a reduzida participação das PMEs nas exportações pode ser explicada, em parte, pelo desempenho do setor exportador brasileiro. Este tem sua pauta exportadora comandada por grandes empresas e concentrada na produção em grande escala de produtos básicos. Enquanto as PMEs exportam produtos manufaturados na sua grande maioria, como se pode observar na tabela 7 que segue abaixo:

**Tabela 7 - Participação nas Exportações por Porte e Classificação do Produto**

	Pequenas Empresas			
	2014 (Jan-Dez)		2013 (Jan-Dez)	
	Nº de Empresas	FOB (US\$)	Nº de Empresas	FOB (US\$)
	Qtde 2014	US\$ FOB 2014	Qtde 2013	US\$ FOB 2013
	5.385	1.707.223.750	5.076	1.527.735.825
	%	US\$ FOB 2014	%	US\$ FOB 2013
Produtos Básicos	6.0	324.112.358	6.81	300.520.761
Produtos Semi-manufaturados	10.08	355.510.285	9.87	297.562.527
	Pequenas Empresas			
Produtos Manufaturados	83.92	1.027.601.107	83.32	929.652.537
	Médias Empresas			
	2014 (Jan-Dez)		2013 (Jan-Dez)	
	Nº de Empresas	FOB (US\$)	Nº de Empresas	FOB (US\$)
	Qtde 2014	US\$ FOB 2014	Qtde 2013	US\$ FOB 2013
	5.926	8.587.910.572	5.546	7.875.614.952
	%	US\$ FOB 2014	%	US\$ FOB 2013
Produtos Básicos	6.97	1.502.248.914	7.06	1.366.904.148
Produtos Semi-manufaturados	7.92	1.235.209.680	8.61	1.105.910.075
Produtos Manufaturados	85.11	5.850.451.978	84.33	5.402.800.729

Fonte: MDIC (2015). Elaboração própria.

Produtos manufaturados representam 83.92% do total exportado pelas pequenas empresas brasileiras. Nas médias empresas esse valor chega a 85.11%. Atenta-se para a reduzida parcela de participação de produtos básicos e, conseqüentemente, de menor valor agregado, na pauta exportadora das empresas deste porte. Tendo crescido a participação proporcional destes produtos sobre o valor total exportado por PMEs no período que vai de 2013 a 2014.

Como se observa na tabela abaixo, nas PMEs destacam-se as exportações de máquinas e equipamentos e materiais elétricos e suas partes. Estes acumularam um valor de US\$ 0.3 bilhão nas exportações das pequenas empresas, e de US\$ 1.3 bilhão nas médias empresas em 2014. Ainda nas médias empresas, o setor químico demonstra grande importância, vindo na segunda colocação dentre os maiores valores exportados por este tipo de empresa com US\$ 1.04 bilhão.

**Tabela 8 - Exportações Totais por Porte da Empresa e Categoria do Produto em 2014 (FOB US\$)**

<b>Categoria do Produto</b>	<b>Pequenas</b>	<b>Médias</b>	<b>Grandes</b>
Animais Vivos e Produtos do Reino Animal	84143866	456.185.282	16973618755
Produtos do Reino Vegetal	164117371	802.802.417	34511149277
Gorduras e Oléos Animais Vegetais	22684431	94.609.475	1466434831
Produtos das Indústrias Alimentares, Bebidas, Etc	83702573	556.951.764	25361952397
Produtos Minerais	65743590	286.452.845	49478258522
Produtos das Indústrias Químicas	140867925	1.049.365.003	6281560747
Plásticos e suas Obras, Borracha e suas Obras	59533561	414.660.786	5045949038
Peles, Couros, Peleterias e Obras destes Materiais	44794955	207.467.270	2793219496
Madeira, Carvão Vegetal e Obras de Madeira, Cortiça	157057936	733.732.564	1346481163
Pasta de Madeira, etc. Papel e suas Obras	11783224	81.572.111	7165080017
Materiais Têxteis e suas Obras	75213964	356.450.614	1828221146
Calçados, Chapéus e Artefatos de Uso Semelhante	36237606	200.597.993	1001186502
Obras de Pedra, Gesso, Cimento, Etc. Produtos Cerâmicos	122140132	656.534.838	1153024221
Pérolas Naturais ou Cultivadas, Pedras Preciosas	87299096	132.864.356	2583925364
Metais Comuns e suas Obras	80375035	577.791.094	15456682307
Máquinas e Aparelhos, Materiais Elétricos e suas Partes	321552640	1.309.625.515	15259305164
<b>Categoria do Produto</b>	<b>Pequenas</b>	<b>Médias</b>	<b>Grandes</b>
Material de Transporte	45935107	217.012.445	15866457434
Instrumentos e Aparelhos de Optica, Fotografia	41652525	168.766.939	704647236
Armas e Munições, suas Partes e Acessórios	191788	247.007	316075456
Mercadorias e Produtos Diversos	62196425	284.220.254	792980632

Fonte: MDIC (2015). Elaboração própria.

O que se observa é de fato uma maior sofisticação da pauta exportadora das PMEs tendo em vista a proporção e o tipo de produto exportado em comparação com as grandes empresas. Nestas últimas, mais da metade do valor total exportado corresponde a produtos primários como minerais e produtos do reino vegetal. Além disso, a boa participação das PMEs brasileiras na produção de máquinas e equipamentos e produtos da indústria química, assim como no caso argentino, é um bom sinal acerca da sua capacidade de especialização para integração em cadeias globais de valor enquanto fornecedoras.

No que diz respeito ao destino das exportações das PMEs brasileiras, percebe-se a preponderância dos Estados Unidos como maior parceiro comercial destas. No entanto, Argentina e Paraguai são também destinos cruciais. Estes representam a importância da América Latina para as empresas exportadoras brasileiras de menor porte. Juntos, os dois países absorvem cerca de um terço dos produtos exportados por pequenas empresas e mais da metade daqueles exportados por médias empresas, como visto na tabela abaixo:

**Tabela 9 - Exportações Totais das PMEs Brasileiras por Destino**

Pequenas Empresas				
Destino	Qtde 2014	Part %	US\$ FOB 2014	Part %
1° - EUA	1.377	25,57	312.164.474	17,88
2° - Argentina	909	16,88	112.912.243	6,47
3° - Paraguai	900	16,71	123.058.930	7,05
<b>América Latina e Caribe</b>	<b>3.345</b>	<b>62,12</b>	<b>628.559.602</b>	<b>36</b>
Médias Empresas				
Destino	Qtde 2014	Part %	US\$ FOB 2014	Part %
1° - EUA	1.786	30,14	1.588.172.437	18,33
2° - Argentina	1.702	28,72	771.152.529	8,9
3° - Paraguai	1.628	27,47	502.779.869	5,8
<b>América Latina e Caribe</b>	<b>4.426</b>	<b>74,69</b>	<b>3.282.539.434</b>	<b>37,89</b>

Fonte: MDIC (2015). Elaboração própria.

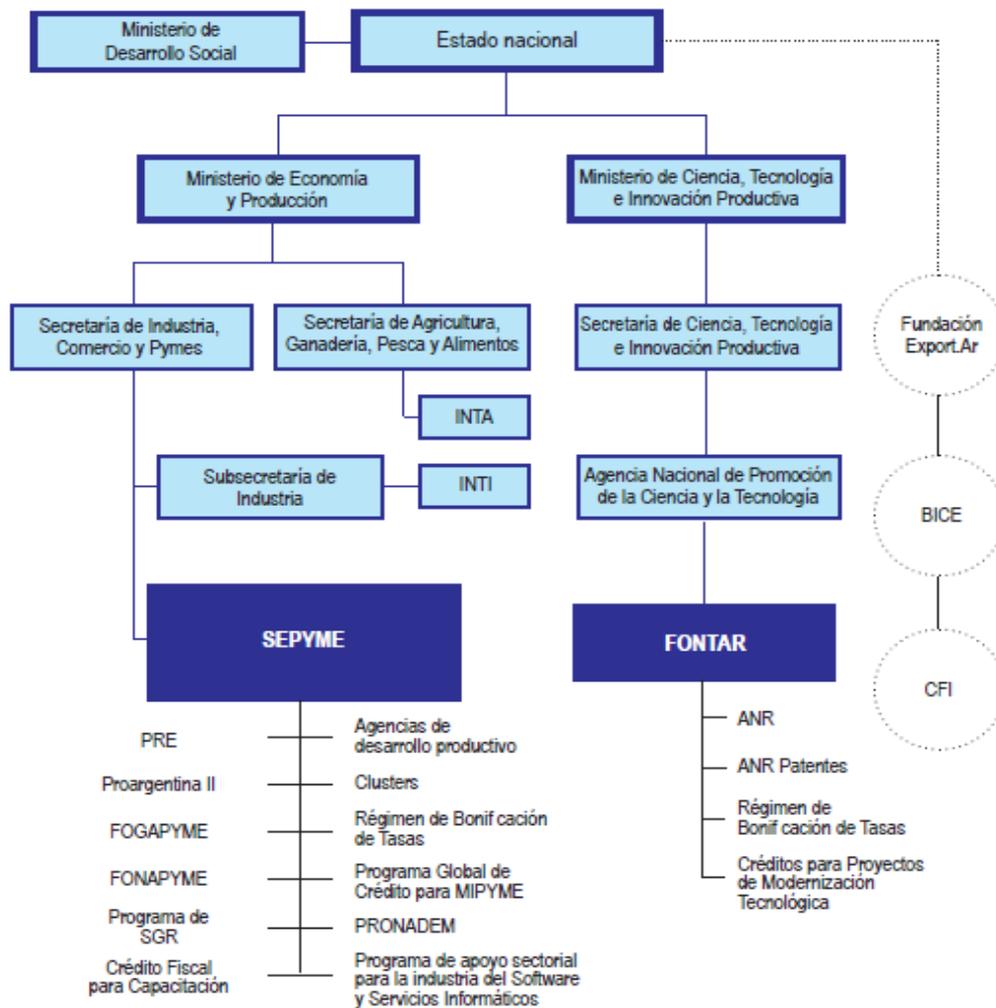
A Argentina continua sendo o principal parceiro das PMEs brasileiras dentro da região, mesmo com a forte concorrência advinda da penetração dos produtos asiáticos no comércio regional latino-americano.

### 2.3 Políticas Argentinas para Pequenas e Médias Empresas

Tendo a história como ponto de partida, a consolidação de um sistema institucional, regido por políticas específicas para PMEs na Argentina teve sua origem em uma das mais graves crises econômicas e políticas vividas pelo país (SZTULWARK, 2010). A criação da Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) em 1996, e da Secretaria para Pequeñas e Medianas Empresas (SEPYME) em 1997, foram marcos do novo sistema nacional para a inovação e promoção do setor privado com foco em empresas de menor porte (SZTULWARK, 2010).

O marco regulatório está na lei nº 25.300 do ano 2000. Esta implementou uma série de instrumentos para a promoção das PMEs. Utilizou-se para tal a criação de uma rede de agências nacionais para capacitação e estímulo ao desenvolvimento produtivo das PMEs (SZTULWARK, 2010). Logo abaixo, a figura 6 esquematiza essa rede institucional e seu funcionamento:

**Figura 5 – Agências Argentinas Ligadas ao Desenvolvimento de Políticas para PMEs**



Fonte: SZTULWARK (2010, p. 75)

Como observado, a criação e manutenção de políticas para pequenas e médias empresas na Argentina está concentrada em órgãos do *Ministerio de Economía y Producción* e do *Ministerio de Ciencia, Tecnología y Innovación Productiva*. Estes são ramificados por uma série de secretarias e agências setoriais apoiadas por órgãos anexos, como a *Fundación Exportar*, o *Banco de Inversión y Comercio Exterior* (BICE) e o *Consejo Federal de Inversiones* (CFI)

A *Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa* (SEPYME) e o *Fondo Tecnológico Argentino* (FONTAR) são os principais executores e fontes dos recursos aplicados nas políticas para PMEs. Outras instituições governamentais também são responsáveis por programas de fomento, principalmente com foco em inovação, a exemplo da *Subsecretaría de Industria*, e o *Instituto Nacional de Tecnología Industrial* (INTI).

A maior parte das ferramentas governamentais para a promoção industrial na Argentina estão baseadas em políticas de estímulo à competitividade (SZTULWARK, 2010). O *Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial* (PRE) é um exemplo desse tipo de política. Seu objetivo é a promoção da competitividade econômica e melhoria das práticas de gestão das PMEs. Este programa ajuda no financiamento de até 50% dos investimentos de pequenas e médias empresas na contratação de serviços técnicos no valor de até 75 mil pesos. Em 2010 foram dispendidos cerca de 18 milhões de dólares na execução do PRE ([infoleg.mecon.gov.ar](http://infoleg.mecon.gov.ar)).

O *Programa de Apoyo Sectorial para la Industria del Software y Servicios Informáticos* (SSI), aplicado pela Lei 25.992, foi uma iniciativa governamental iniciada em 2004 e executada pela SEPYME até 2014. Este foi desenvolvido para favorecer o dinamismo de empresas prestadoras de serviços informáticos, com foco naquelas situadas no interior do país. Consiste na criação, por meio de agências de desenvolvimento, de vínculos cooperativos entre empresas de TI e PMEs que necessitam de tecnologias da informação para o aprimoramento dos seus processos internos ([Funcex.org.br](http://Funcex.org.br)).

O estímulo à criação de agências de desenvolvimento é uma iniciativa da SEPYME. Esta desenvolve uma rede entre essas instituições sem fins lucrativos que se relacionam com as PMEs promovendo a integração setorial e regional. Os princípios que regem essa rede são a cooperação e colaboração institucional, o que resulta em um forte entrelaçamento entre o setor público e privado, além da participação do governo nacional em programas de financiamento para o estímulo às pequenas empresas provinciais e municipais ([industria.gob.ar](http://industria.gob.ar)).

No que diz respeito ao crédito, SEPYME e FONTAR estão mais uma vez a frente das iniciativas. A primeira executa o *Programa de Crédito Fiscal para Capacitación*. Este consiste na restituição dos gastos realizados pelas PMEs na capacitação de seus funcionários. Isto por meio da geração de um Certificado de Crédito Fiscal transferível que pode ser utilizado, dentre outras coisas, para o pagamento de impostos nacionais. O aporte de crédito gerado leva em consideração uma avaliação precisa dos projetos de capacitação das empresas apresentados à SEPYME. Esta ainda avalia as necessidades da empresa com base na sua localização geográfica e setor de atuação ([industria.gob.ar](http://industria.gob.ar)).

A SEPYME executa também o *Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa* (FOGAPYME). Este é também um programa de facilitação do crédito. Seu objetivo é disponibilizar fundos para projetos promissores submetidos pelas PMEs para viabilizar a aquisição de bens de capital, promover atividades de P&D, assim como tornar viável a

reforma das instalações destas empresas. Este também provê recursos para a execução de operações de comércio exterior, em processos como trâmites de despacho aduaneiro ([industria.gob.ar](http://industria.gob.ar)).

O Programa de *Sociedades de Garantía Recíproca* (SGR) é executado pela Direção Nacional de Assistência Financeira (DINAF), um dos órgãos da SEPYME. As SGR são sociedades comerciais constituídas por sócios partícipes. Estes são proprietários de pequenas e médias empresas ou sócios protetores destas, além de investidores diversos, públicos e privados, que realizam aportes ao capital das mesmas. O programa funciona por meio da concessão de crédito às PMEs cujo uso é direcionado a quesitos para garantia de reembolso do investimento realizado. Os projetos apresentados pelas PMEs devem se enquadrar em alguma das seguintes metas: I) aperfeiçoamento do produto e dos processos internos; II) adequação tecnológica; e III) adaptações diversas ([indústria.gob.ar](http://industria.gob.ar)).

Finalmente, tem-se o *Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor* (PRONADEM), talvez o programa mais complexo no contexto de políticas de estímulo à competitividade. Com auxílio do BID para o aporte de investimentos, o programa foi formulado em 2006 e também é executado pela SEPYME. Seus objetivos pautam-se no estímulo à criação e desenvolvimento de novas empresas. Estas não podem estar registradas há mais de três anos na Associação Federal de Ingressos Públicos (AFIP), agência governamental que regula o recolhimento de impostos e monitora as pessoas jurídicas da Argentina. Dentre seus objetivos estão auxiliar empresas com alto potencial de crescimento; construir redes institucionais que forneçam serviços especializados de apoio às PMEs; e contribuir para o desenvolvimento do mercado de serviços de capacitação e assistência técnica orientados exclusivamente para empresas jovens (SZTULWARK, 2010).

A capacitação técnica fica a cargo da Red NACER, uma linha especial de aportes não reembolsáveis<sup>11</sup> que cobre gastos com investimentos e capacitação técnica. Além disso, o PRONADEM institui uma linha de créditos específica por meio do *Fondo Nacional para el Desarrollo para la Micro, Pequeña e Mediana Empresa* (FONAPYME). Este visa a aquisição de bens de capital; matérias primas e outros recursos como ativos intangíveis<sup>12</sup>; registro de produtos e serviços; marcas; patentes e modelos industriais. Há também uma linha de subsídios, créditos acessíveis e aportes de capital, disponibilizados por empresas madrinhas no contexto do *Programa Nacional de Apoyo al Joven, Empresario*, criado em 2007 ([indústria.gob.ar](http://industria.gob.ar)).

---

<sup>11</sup> Tipo de financiamento que não necessita ser reembolsado.

<sup>12</sup> Bem que não dispõe de características que lhe atribuam existência física.

O FONTAR, por sua vez, desenvolve o *Programa de Crédito Fiscal*, cujo objetivo é o financiamento de projetos de pesquisa e desenvolvimento. Estes estão divididos em três categorias: I) investigação e desenvolvimento; II) modernização tecnológica; e III) financiamento para a execução de consultoria em tecnologia por parte das PMEs e especialistas ([agencia.mincyt.gob.ar](http://agencia.mincyt.gob.ar)). Dessas modalidades, a única exclusiva às PMEs é a de modernização tecnológica. Os gastos com modernização podem ser convertidos em certificados de crédito e utilizados no pagamento do imposto sobre o faturamento ([agencia.mincyt.gob.ar](http://agencia.mincyt.gob.ar)).

O FONTAR executa também o *Programa de Aportes No Reembolsables* (ANR). Este foca em quatro categorias de projetos financiáveis: I) Programas de Desenvolvimento Tecnológico (PDT); II) produção Mais Limpa; III) projetos para criação de laboratórios de P&D; e IV) programa de consultoria tecnológica. A exemplo de programas vistos até aqui, seu princípio de funcionamento é o financiamento parcial e não reembolsável de projetos de PMEs selecionadas com base nessas categorias. O mesmo programa ainda abrange o financiamento dos custos com patenteamento de invenções por parte de pequenas e médias empresas ([agencia.mincyt.gob.ar](http://agencia.mincyt.gob.ar)).

Outro programa de investimento é o *Programa Estímulo Pymes*, gerido pelo *Banco de Inversión y Comercio Exterior* (BICE). Este oferece financiamento de até 80% do preço de compra, excluído o imposto sobre o valor agregado (IVA), a uma taxa anual de 10,5%, para compra de bens de capital e bens móveis novos, de origem nacional. O programa abarca todas as micro e pequenas empresas argentinas de todos os setores produtivos de bens e serviços (SZTULWARK, 2010).

Destacam-se também, em menor número, políticas para a promoção das exportações das PMEs argentinas. Mais uma vez, tem-se a SEPYME como principal órgão executor. Neste contexto, o *Programa de Apoyo a la Primera Exportación* é uma iniciativa governamental que tem por objetivo encorajar o primeiro contato de empresas de menor porte com o mercado internacional por meio de assistência técnica para a resolução dos trâmites de exportação (SZTULWARK, 2010).

Outra iniciativa é a dos *Créditos para la Producción Regional Exportable*. O alvo deste programa são empresas exportadoras, produtoras ou provedoras de bens e insumos destinados à exportação, ou que produzam insumos de mercadorias exportáveis. Executado pelo *Consejo Federal de Inversiones*, o programa consiste no pré-financiamento de exportações e de atividades produtivas voltadas para exportação, como capital de trabalho e ativos fixos. Para o pré-financiamento, são exigidas garantias à satisfação do agente

financeiro, ao passo que no caso do financiamento à produção exige-se margens de cobertura não inferiores a 130% do total emprestado, exceto no caso de valores emprestados inferiores a US\$ 6.000 (cfi.org.ar).

O valor máximo de empréstimo do programa é US\$ 150.000 por empresa, não podendo o montante ultrapassar a proporção de 70% do investimento total. Os prazos para amortização são de até 180 dias, prorrogáveis, em casos justificáveis, por até 90 dias, contando com um limite de 18 meses desde a concessão do crédito até a sua aplicação em medidas de estímulo à produção exportável (cfi.org.ar).

Na Argentina, algumas outras iniciativas menores e mais pulverizadas são também interessantes na abordagem do estímulo às exportações de PMEs. No sentido da disponibilização de informações, tem-se o *Portal de Promoción de la Oferta Exportable de las Pymes*. Esta plataforma online conta com um compilado de informações acerca das empresas exportadoras do país, com especificações acerca de seus produtos e serviços prestados. Outra importante iniciativa é a criação de grupos de exportadores. Esses grupos são formados e organizados pela *Fundación Exportar* e pela *Fundación BankBoston*. Os mesmos funcionam por meio de uma lógica de consórcios de exportação formados por no mínimo 5 e no máximo 15 empresas (SZTULWARK, 2010).

Por fim, tem-se o Programa de *Cooperación Industrial Internacional* (PCII) Gerido pelo *Ministerio de Industria*, este objetiva desenvolver ações destinadas a facilitar a integração produtiva regional e internacionalização das PMEs argentinas. Isto por meio da articulação de propostas junto a parceiros internacionais relacionadas à participação da carteira industrial argentina, no que tange principalmente pequenas e médias empresas nos mercados internacionais (industria.gob.ar).

No que diz respeito à integração produtiva, o PCII realiza missões de cooperação industrial em mercados-chave, principalmente latino-americanos. Juntamente com a *Fundación Exportar* e a *Cancillería Argentina*, o programa estimula a participação das PMEs em feiras e missões comerciais. No que tange a cooperação internacional, o PCII atua no âmbito da cooperação multilateral, cooperação sul-sul e bilateral, tendo presença no plano regional em instâncias como o MERCOSUL, UNASUL e CELAC. Por fim, para a articulação e fortalecimento institucional, o PCII cria possibilidades de internacionalização por meio de novos acordos com todas as secretarias do Ministério da Indústria, assim como outras áreas do Governo Nacional e setor privado (industria.gob.ar)

### 2.3.1 Uma Análise Crítica das Políticas Argentinas para Pequenas e Médias Empresas

O sistema argentino de fomento às pequenas e médias empresas é ainda muito jovem, e se desenvolveu como uma resposta a uma das mais graves crises vivenciadas pelo país em sua história. O fato é que este é um sistema demasiado complexo e pulverizado para seu baixo nível de amadurecimento, e o que se percebe é que ainda carece de maior alcance no impacto gerado às PMEs.

Sztulwark (2010) explica que o nascimento da SEPYME ainda não foi capaz de gerar resultados concretos. Assim como as medidas, direitos e objetivos enunciados pela lei nº 25.300 nunca estabeleceram mecanismos capazes de tornar efetivas as políticas para PMEs e suas instituições reguladoras (BARUJ; PORTA, 2006).

O que se percebe é um desenho de políticas voltadas, em sua maioria, ao financiamento de programas por meio de créditos ou subsídios prestados a projetos submetidos por PMEs que carecem de algum tipo de auxílio. Ficam faltando direcionamentos mais precisos no sentido de uma abordagem direta de problemas mais complexos, como aqueles conjunturais, que não estão enraizados na debilidade do setor exportador do país, e que exigem políticas mais bem desenhadas, com maior aporte de recursos e uma maior coordenação interinstitucional.

Falta ainda uma melhor articulação entre uma grande quantidade de programas desconexos e, por isso, com impacto reduzido sobre as PMEs na Argentina. Segundo Sztulwark (2010), a realidade é de um baixo nível de coordenação interinstitucional resultante de uma série de programas geridos por diferentes organismos, ainda que com certo nível de similaridade. Tal realidade limitou a sinergia e articulação entre as instituições e seus programas de fomento muitas vezes complementares.

Este cenário está inserido em um panorama de ausência de uma estratégia integrada de desenvolvimento produtivo que articule ações de médio e longo prazo. Isto em um contexto interinstitucional que poderia ser mais eficaz, uma vez que concentre mais recursos que hoje encontram-se dispersos em muitos programas de pequeno porte. Com isso, gera-se superposição e descoordenação entre as políticas e seus organismos, além da fragmentação da oferta de serviços e a falta de coerência entre a maneira como os programas se apresentam e como se definem as diretrizes da política nacional de fomento às PMEs (BARUJ; PORTA, 2006).

O maior número de políticas coordenadas para o desenvolvimento de empresas, tendo como base o mercado nacional, demonstra a ausência de uma visão estratégica argentina

orientada à promoção do comércio internacional e integração do país às CGVs. As políticas apresentadas expõem um direcionamento para a promoção da inovação e capacitação de pequenas e médias empresas para a exportação. No entanto, não refletem um entendimento dos tomadores de decisão acerca das mudanças nos processos produtivos, dispersos e fragmentados internacionalmente em cadeias de valor. Falta nas políticas públicas observadas uma estratégia consistente e clara para estímulo à internacionalização das PMEs, que delimite ações eficientes e que priorize recursos suficientes para a promoção da inserção das empresas de menor porte do país em cadeias produtivas internacionais.

A realidade atual, como define Sztulwark (2010), é de autocentrismo dos programas e de suas agências coordenadoras. Estes satisfazem objetivos específicos muito limitados se comparados ao problema maior de isolacionismo das empresas no mercado nacional. Além disso, a maior parte dos programas existentes no país possuem caráter horizontal, ou seja, não discriminatório em relação ao tipo de empresa, atividade, ou região para os quais se direcionam. Tal aspecto é problemático pois consiste em tratar um universo heterogêneo com medidas genéricas. Assim, pode-se favorecer de maneira sistemática empresas que estão à frente no nível de desenvolvimento de competências para o alcance de seus objetivos, em detrimento daquelas que não. Por isso, reforça-se as assimetrias no contexto do próprio mercado doméstico e privilegia-se o acesso a recursos públicos por parte de empresas mais competitivas.

Esta realidade, além de ineficácia por parte das políticas, gera fragilidade institucional, como pode ser observado na gestão da SEPYME. Neste caso, atenta-se para a importância de uma maior independência das instituições gestoras das políticas para PMEs em relação aos órgãos públicos vinculados ao governo nacional. Um exemplo disso é a SEPYME e sua imersão nas relações políticas estatais conturbadas que fizeram com que, em uma década, esta secretaria sofresse sete mudanças em sua estrutura organizacional e nove mudanças em seus cargos diretivos. Ao contrário do FONTAR que, enquanto agência com maior grau de independência, conseguiu mesmo em tempos de crise política manter a continuidade do seu núcleo responsável pelos aspectos técnicos e de gestão (SZTULWARK, 2010).

Outro ponto de atenção é a ausência de instrumentos sistemáticos, independentes e integrais para mensuração dos resultados das políticas implementadas (SZTULWARK, 2010). A ausência deste tipo de ferramenta, combinada com a dispersão do foco e coordenação dos programas, torna difícil a efetividade das medidas corretivas a curto e longo prazo, além de limitar o aprendizado institucional. Ainda, a ausência de indicadores acerca das políticas

públicas, não permite com que estas estejam atualizadas em relação às dinâmicas comerciais que perpassam as CGVs.

Embora iniciativas importantes de promoção à exportação, como o *Programa de Apoyo a la Primera Exportación* estejam presentes no contexto argentino, percebe-se, ademais, uma maior preponderância de medidas voltadas para a atuação de PMEs no mercado interno. A inserção destas empresas em mercados internacionais parece não ser prioridade das diretrizes políticas mais gerais. Assim, mantém-se uma realidade em que o empreendedor de menor porte é desencorajado por um cenário interno de crise e que carece de estímulos suficientes que assegurem sua inserção em mercados mais competitivos, como os internacionais.

Além de uma política de formação de grupos de exportadores, como a executada pela *Fundación Exportar* e pela *Fundación Bank Boston*, o país carece de uma iniciativa voltada para a integração de redes produtivas que englobem empresas argentinas e de outros países da região, e não somente aquelas compostas por fornecedores nacionais. Neste sentido, pela proximidade geográfica e pelo histórico de relações para cooperação, o Brasil poderia surgir neste contexto como um parceiro estratégico para o estímulo à entrada destas empresas no mercado internacional.

Mesmo o *Programa de Cooperación Industrial Internacional* (PCII), que é voltado para a integração produtiva, acaba sendo ineficiente. Este foca-se na promoção da participação de PMEs em feiras internacionais e em fóruns para o debate de políticas de seu interesse em organismos como o MERCOSUL, além de promover a interação destas com “parceiros internacionais”. No entanto, não cria condições reais de empoderamento das PMEs, que as tornem realmente atrativas, nem estabelece medidas concretas e mensuráveis que capacitem as PMEs com a visão estratégica acerca das redes as quais elas podem vir a integrar. Além disso, não esclarece como elas podem entrar nessas redes, além de não disponibilizar recursos orientados para estes fins. É em suma mais um programa argentino que estabelece linhas gerais, políticas genéricas, e que promete promover o debate mas não capacita nem cria condições sob as quais as medidas necessárias possam ser de fato implementadas.

Programas como o de *Créditos para la Producción Regional Exportable*, que teoricamente serve para estimular as exportações por parte das PMEs, mas que exige margens de cobertura não inferiores a 130% do total emprestado, demonstram uma certa incoerência ou desconhecimento por parte dos gestores das políticas públicas em relação às dificuldades das PMEs na obtenção de capital.

Em um sistema pouco amadurecido, com diversas políticas voltadas para o mercado interno ou para a exportação de produtos acabados, a Argentina carece de metas mais claramente estabelecidas e com maior foco nos mercados internacionais e parceiros estratégicos como o Brasil para a promoção de suas pequenas e médias empresas em cadeias de valor. Enquanto isso, o país torna suas empresas de menor porte reféns de um mercado interno em crise e limita suas possibilidades para inserção segura em mercados internacionais que poderiam servir como solução para a realidade atual.

#### 2.4 Políticas Brasileiras para Pequenas e Médias Empresas

No contexto brasileiro, o debate acerca do desenvolvimento de políticas para PMEs remonta à década de 1980. O resultado disto foi a inclusão na constituição de três artigos que tratam do assunto. O artigo 146, inciso III fala da:

Definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

O artigo 170, inciso IX define o “Tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.” Enquanto o artigo 179, por sua vez, tem em seu texto que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Um dos marcos fundamentais para uma legislação específica para PMEs, no entanto, veio com a Lei 9.317/76, também conhecida como Lei do Simples que viria a ser complementada pela Lei 9.841 que define o estatuto das micro e pequenas empresas. Este regulou aspectos como condições de trabalho, linhas de crédito específicas para empresas de menor porte, e incentivo à pesquisa e desenvolvimento.

A Lei Geral da Micro e Pequena Empresa dispõe sobre a racionalização da carga tributária a nível federal, estadual e municipal, de modo a facilitar o desenvolvimento e competitividade de empresas de menor porte. Esta regula políticas para formação empreendedora do setor privado nacional, encarregando-se de identificar e difundir soluções vinculadas à educação e formação de novos empreendedores (leigeral.com).

Além disso, volta-se ao estímulo a investimentos, financiamento e fomento de atividades que criam oportunidades financeiras diversas para empresas de menor porte. No que diz respeito à inovação, seu objetivo é identificar e difundir políticas deste tipo para Micro e Pequenas Empresas (MPEs). Esta também determina medidas que eliminem barreiras burocráticas para a abertura e fechamento de empresas por meio da definição de um mecanismo para o encerramento automático de empresas com débitos tributários, os quais passam a ser assumidos por seus sócios.

Esta lei é ainda a criadora do Sistema Simples Nacional, um sistema unificado de arrecadação de impostos e contribuições federais, estaduais e municipais. Sua adesão é de caráter facultativo e não exige uma contrapartida por parte das MPEs para o aproveitamento dos benefícios tributários diversos. Por fim, dispõe de diretrizes para o fortalecimento de instituições financeiras locais, além de criar linhas de crédito especiais junto a bancos públicos ([receita.fazenda.gov.br](http://receita.fazenda.gov.br)).

A coordenação governamental das políticas para PMEs no Brasil se dá principalmente por meio do Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC) e pelo Fórum Permanente das Micro e Pequenas Empresas, formado por uma articulação entre órgãos governamentais e não governamentais ([smpe.gov.br](http://smpe.gov.br)). Mesmo com o esforço para centralização da gestão de políticas deste tipo por parte do Governo Federal, outras entidades estatais e não governamentais também se destacam em importância para as PMEs. São estes o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e a Financiadora de Estudo e Projetos (FINEP). Dentro do setor não governamental destacam-se a Agência para Promoção das Exportações (APEX) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), além de diversas federações industriais, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e seu órgãos conexos.

As políticas brasileiras voltadas para PMEs concentram-se principalmente nas áreas de inovação e estímulo às exportações. Vale ressaltar que a taxa de inovação da economia brasileira é bastante reduzida, e a maior parte das iniciativas neste sentido consistem na aquisição de máquinas e equipamentos (ABDI, 2006). No que diz respeito a este tipo de política, é necessária a distinção entre tecnologias incorporadas aos equipamentos e bens de capital e aquelas desincorporadas, ou intangíveis, vinculadas ao desenvolvimento de novas técnicas produtivas, dificilmente transferíveis, cuja absorção exige capacitação e que são essenciais para CGVs (CROCCO; SANTOS, 2010).

Existem diversos programas e instrumentos de financiamento para a promoção da inovação em PMEs, como a Lei 11.196/05, conhecida como Lei do Bem, que trata sobre a concessão de incentivos fiscais às pessoas jurídicas que realizam pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias ([planalto.gov.br](http://planalto.gov.br)). Entretanto, persistem as dificuldades para que as PMEs consigam implementar processos de inovação e tenham acesso aos recursos destinados ao desenvolvimento de novas tecnologias. Tal fato acaba por contribuir com a baixa taxa de inovação da economia brasileira como um todo (ABDI, 2006).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) coordena 16 fundos setoriais, 14 deles correspondentes a setores específicos e 2 transversais ou cruzados. Sendo destes últimos, um destinado à promoção da interação entre universidades e empresas e outros para a melhoria da infraestrutura das instituições científicas e tecnológicas ([senado.gov.br](http://senado.gov.br)). Outro fundo que promove a aproximação entre empresas e instituições de pesquisa é o FUNTEC ([bndes.gov.br](http://bndes.gov.br)). Este é destinado ao apoio de projetos para P&D que estimulem a aproximação entre instituições científicas e tecnológicas e as PMEs.

O BNDES e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) são as instituições responsáveis pelo Criatec. Este é definido como um fundo de investimentos de capital focado no financiamento de empresas emergentes inovadoras com altas expectativas de retorno financeiro. O fundo conta com um aporte total de R\$ 80 milhões cedidos pelo BNDES e outros R\$ 20 milhões investidos pelo BNB, e o limite de financiamento por projeto é de R\$ 5 milhões. Além do financiamento, o fundo participa diretamente da gestão das PMEs por meio de suporte estratégico e gerencial. Com duração até novembro de 2017, e podendo ser prorrogado por mais 5 anos, o mesmo já ajudou 36 empresas nascentes em 8 estados brasileiros ([fundocriatec.com.br](http://fundocriatec.com.br)).

Dentre as iniciativas com foco em PMEs estão o apoio a incubadoras e parques tecnológicos no âmbito no Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Empresas (PNI) que conta com o apoio da FINEP, MCT, MDIC, CNPQ, SEBRAE, IEL, e da Associação Nacional de Entidades Promotoras de Projetos de Tecnologia Avançada (ANPROTEC), além do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) ([desenvolvimento.gov.br](http://desenvolvimento.gov.br)).

SEBRAE e FINEP atuam juntos na criação de associações para promoção da cooperação entre instituições científicas e tecnológicas. Estas agem em conjunto com micro e pequenas empresas por meio de um sistema de concursos de projetos para inovação tecnológica que sejam adequados para empresas de clusters industriais (CROCCO; SANTOS, 2010).

Dentre as políticas de responsabilidade do FINEP estão o Projeto Inovar e o Programa de Apoio Técnico à Exportação – PROGEX. O primeiro visa promover a criação de fundos de capital de risco para o financiamento de novas empresas além de outras que se encontram em processo de consolidação tecnológica, com foco em PMEs. Já o PROGEX consiste em uma iniciativa conjunta do FINEP, MCT e MDIC para a mobilização de recursos e mecanismos operacionais para as instituições de estímulo à investigação. Seu objetivo principal é fazer com que cada vez mais empresas estejam aptas a exportar ([desenvolvimento.sp.gov.br](http://desenvolvimento.sp.gov.br)).

Uma das contribuições do SEBRAE nas políticas para inovação está no fomento a incubadoras de empresas. Este trabalho, realizado em conjunto com a FINEP e a ANPROTEC, visa o financiamento e suporte a incubadoras brasileiras. O SEBRAE também apoia investimentos em empresas inovadoras mediante parcerias com o BID e o BNDES na execução de oito fundos mútuos para investimentos em empresas emergentes que contam com um aporte total de cerca de R\$ 200 milhões ([sebrae.com.br](http://sebrae.com.br)).

No que diz respeito às exportações, os principais instrumentos de fomento à participação das PMEs visam promover a incorporação de valor agregado, o aumento da base exportadora, a diversificação de produtos e mercados e a melhoria das condições para financiamento de projetos por meio da redução de custos e obstáculos burocráticos para empresas menores. Na coordenação deste tipo de política destacam-se o MDIC, por meio da atuação da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), e da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), além de outros órgãos governamentais como a Agência Brasileira de Promoção às Exportações e Investimentos (APEX), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Agência Brasileira de Cooperação e o BNDES ([mdic.gov.br](http://mdic.gov.br)).

Vale destacar o trabalho realizado pela APEX na área de exportações. Esta agência, inicialmente vinculada ao SEBRAE nacional, converteu-se em um serviço social autônomo atualmente ligado ao MDIC, e participa ativamente na promoção das exportações das PMEs (CROCCO; SANTOS, 2010).

Sua atuação concentra-se basicamente em cinco áreas: I) inteligência comercial, que atua na disponibilização de informações estratégicas para identificar possíveis mercados e clientes para os produtos brasileiros; II) Investimentos, responsável por atrair investimentos estrangeiros diretos; III) Distribuição, que atua coordenando a instalação e administração de centros de distribuição de produtos brasileiros no exterior; IV) Eventos internacionais, destinada a promover a imagem do Brasil no exterior; e V) Projetos, responsável por apoiar iniciativas para promoção das exportações em setores específicos da economia brasileira. Os programas de responsabilidade da APEX têm seus recursos fornecidos pelo SEBRAE e pelo

Governo Federal. São estes: PROGEX; SOFTEX; Aprendendo a Exportar; Programa Exporta Fácil, dentre outros (softex.br; mdic.gov.br).

O Programa de Apoio Tecnológico à Exportação (PROGEX), coordenado juntamente ao MDIC, MCT, FINEP e SEBRAE, trabalha no incremento à competitividade de empresas com até 100 empregados. Isto por meio de assistência tecnológica àquelas que desejam começar a exportar ou melhorar seu desempenho exportador em mercados externos (desenvolvimento.sp.gov.br). O programa atua há mais de dez anos na adequação dos produtos exportados pelas PMEs no que diz respeito à qualidade, respeito às normas internacionais, otimização dos recursos utilizados na produção, design, obtenção de selos, marcações internacionais, entre outros. As condições para participação no PROGEX são a existência de um produto, definição de um mercado-alvo e decisão do empresário em exportar de forma permanente. Para tal, são disponibilizados recursos não reembolsáveis da ordem de 80% do montante a ser investido (desenvolvimento.sp.gov.br).

Por sua vez, a Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro (SOFTEX), também de responsabilidade da APEX, tem como objetivo executar atividades de apoio, desenvolvimento e promoção da Indústria Brasileira de Software e Serviços de TI, cujos representantes são em grande parte PMEs. A SOFTEX reúne cerca de 2 mil empresas de todas as partes do Brasil e é constituída por cerca de 20 agentes regionais que prestam apoio local de todo tipo às PMEs. O sistema SOFTEX conta com o apoio institucional, técnico e financeiro de organizações como ABES, ABDI, CNI-SESI-SENAI, CNPq, EMBRAPA, BID, BNDES, MRE, dentre outros (softex.br).

O Programa Aprendendo a Exportar coordenado pela APEX e pelo MDIC é orientado ao aprendizado por parte do pequeno e médio empresário acerca dos procedimentos necessários para a exportação de um produto. Este inclui uma central de atendimento, um simulador do preço de exportação do produto e um fluxograma de exportação. Seu diferencial está no fato de que possibilita com que usuários com distintos níveis de conhecimento possam obter informações de acordo com seu grau de interesse em assuntos relativos ao comércio exterior (mdic.gov.br).

Já a CAMEX é responsável pelo Programa Especial de Exportações (PEE). Este foi lançado em 1998 com o ambicioso objetivo de dobrar as exportações brasileiras até o ano de 2002. O PEE identifica empreendimentos a serem gerenciados, além de atividades de suporte em setores produtivos com considerável potencial exportador. O Programa selecionou 61 setores produtivos que recebem atenção especial para inserção na pauta exportadora nacional.

Além disso, serve como foro de debate acerca da problemática do comércio exterior brasileiro em diversos setores produtivos ([suframa.gov.br](http://suframa.gov.br)).

A Lei nº 9.529 de 1997 cria base legal para o regime de financiamento à exportação indireta. A normativa determina o amparo à venda de insumos a serem utilizados na produção de mercadorias destinadas à exportação ([planalto.gov.br](http://planalto.gov.br)).

Outra iniciativa interessante é o Registro de Exportação e Câmbio Simplificados (RES). Este é executado junto ao Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX) e atua na facilitação das vendas externas por parte das PMEs por meio da redução da burocracia para despacho da mercadoria ([suframa.gov.br](http://suframa.gov.br)). Para exportações de até US\$ 50 mil dólares, o número de campos a serem preenchidos no formulário do RES é menor, além disso, a formalização da operação na parte cambial ocorre com a assinatura de um simples boleto por parte dos exportadores ([aprendendoaexportar.gov.br](http://aprendendoaexportar.gov.br)).

Ainda é válido ressaltar que são diversas as iniciativas brasileiras para divulgação de barreiras técnicas ao comércio exterior. Estas figuram entre os principais motivos de entrave à participação das PMEs brasileiras nos mercados internacionais. São exemplos de ferramentas desse tipo o sistema Alerta do Exportador que provê informações sobre novas barreiras comerciais implementadas sobre produtos brasileiros vendidos a mercados internacionais ([inmetro.gov.br](http://inmetro.gov.br)). Além disso, INMETRO e ANVISA organizam cursos a serem ofertados à comunidade empresarial que visam a capacitação de empresários quanto a adequação de seus produtos às normativas pertinentes em outros países comercialmente estratégicos ([inmetro.gov.br](http://inmetro.gov.br)).

Um importante marco para o estímulo às exportações brasileiras como um todo, mas que acaba tendo um impacto significativo sobre as PMEs, é a instituição do Regime de *Drawback* no país. Este é um regime aduaneiro especial para o incremento das exportações pela suspensão, restituição ou isenção de tributos de importação de mercadorias que sejam utilizadas em produtos para exportação. A autorização para efetuar operações dentro deste regime se dá no âmbito do Departamento de Operações de Comércio Exterior da SECEX ([mdic.gov.br](http://mdic.gov.br)).

Por fim, no que diz respeito à pesada burocracia brasileira relativa ao processo de exportação, o Programa Exporta Fácil surge como uma iniciativa dos Correios que visa simplificar os trâmites burocráticos para o envio de mercadorias ao exterior. Este é voltado para a remessa internacional de mercadorias de até R\$ 50 mil ([mdic.gov.br](http://mdic.gov.br)). Seu embasamento legal está na Declaração Simplificada de Exportação (DSE). O Exporta Fácil dispõe de diversas modalidades de entrega com prazos e preços diferenciados. O serviço

inclui seguro automático gratuito, seguro opcional, preços mais acessíveis, pagamentos condicionados ao faturamento das exportações e coleta domiciliar das mercadorias ([mdic.gov.br](http://mdic.gov.br)).

No campo das políticas voltadas a incentivos fiscais e financeiros destaca-se o papel do BNDES, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e da CAMEX. O primeiro executa linhas de financiamento às exportações por intermédio de instituições financeiras credenciadas e entidades exportadoras que financiam PMEs. São estas o BNDES automático, que cobre investimentos diversos em projetos de até R\$ 20 milhões; o FINAME, linha de financiamento para aquisição de máquinas e equipamentos; e o FINEM, que é voltado para o financiamento de empreendimentos (CROCCO; SANTOS, 2010).

O BNDES é o gestor do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), que também é apoiado pela CAMEX. Este financia entre 90% e 95% dos riscos relacionados às exportações das PMEs. Além disso, disponibiliza uma linha de crédito especial a ser utilizada em processos de internacionalização de empresas nacionais. Por fim, institui o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC), cuja finalidade é complementar as garantias reais das PMEs, cobrindo parte do risco creditício das instituições financeiras nas operações de exportação das PMEs que utilizam alguma das linhas de financiamento do BNDES ([bndes.gov.br](http://bndes.gov.br)).

O Banco do Brasil, por sua vez, destaca-se com o Programa de Exportações – PROEX ([mdic.gov.br](http://mdic.gov.br)). O banco atua com exclusividade enquanto agente financeiro da união responsável pela gestão do programa. Este tem como objetivo gerar condições equivalentes às do mercado internacional para as exportações brasileiras. Sua lógica de atuação é por meio de financiamento direto ao exportador com recursos obtidos junto ao Tesouro Nacional. Outro diferencial do programa é a medida de equalização. Nesta, o PROEX arca com parte dos encargos financeiros cobrados por instituições financeiras nacionais ou internacionais, buscando tornar as taxas de juros equivalentes às praticadas internacionalmente. ([bb.com.br](http://bb.com.br)).

Tanto no Banco do Brasil quanto na Caixa Econômica Federal existe uma linha de crédito financiada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador. A Proger Exportação é exclusiva para empresas com faturamento anual de até R\$ 5 milhões. Esta apoia o financiamento para a produção de bens de capital a serem vendidos no mercado externo, assim como atua na promoção comercial por meio do financiamento de pequenos e médios empresários em feiras comerciais no Brasil e no exterior ([bb.com.br](http://bb.com.br)).

No ano de 2011, o governo Dilma Rousseff, por meio de uma reestruturação da política industrial e de comércio exterior brasileira, lançou o Plano Brasil Maior. Com isso, o

governo estabeleceu diretrizes para o estímulo à inserção do país na economia internacional. Isto por meio da expansão das exportações brasileiras e diversificação da pauta exportadora nacional. Para tal, pretende realizar investimentos na promoção de produtos manufaturados de médio valor agregado e outros intensivos em conhecimento, além do estímulo à internacionalização de empresas via diferenciação de produtos e agregação de valor; e a instalação de diversos centros de P&D no país ([brasilmaior.mdic.gov.br](http://brasilmaior.mdic.gov.br)).

#### 2.4.1 Uma Análise Crítica das Políticas Brasileiras para Pequenas e Médias Empresas

Pode-se atribuir ao sistema brasileiro de políticas de fomento às PMEs maior grau de desenvolvimento do que o percebido no Argentino. Isto pois a preocupação com o desenvolvimento de empresas de menor porte surgiu no Brasil há mais tempo. Com maior grau de amadurecimento, o país possui uma rede institucional mais bem articulada entre o setor público e o privado para a gestão deste tipo de política. Tal fato faz com que a realidade brasileira esteja além da argentina quando o assunto são PMEs. Entretanto, ambos estão inseridos na mesma realidade: uma baixa integração de pequenas e médias empresas ao mercado de exportações e, conseqüentemente às Cadeias Globais de Valor.

No Brasil o que se percebe é uma forte contradição entre um arranjo institucional de cunho estatista e suas políticas pró-mercado. O predomínio de um pensamento político mais tradicional e a resistência de uma série de entraves ao desenvolvimento de um setor privado competitivo não permitem com que o Estado libere as forças criativas de sua sociedade. Além disso, explica a maior atenção dada pelo governo ao auxílio de grandes empresas, que possuem grande poder de lobby dentro das mais altas cúpulas governamentais.

Mesmo com uma ampla gama de políticas voltadas para a otimização da gestão e inserção internacional de PMEs, faltam iniciativas focadas na integração destas a cadeias produtivas locais e internacionais. Estas são de suma importância, tendo em vista que em um contexto global onde a competitividade depende cada vez mais de elementos que ultrapassam os limites de uma empresa individual.

O que se percebe no Brasil é uma carência de direcionamentos estratégicos que permitam uma articulação entre instituições e empresas para o desenvolvimento de relações cooperativas que possam ir além de capacitações tecnológicas ou gerenciais. As políticas atuais não possuem foco na identificação e inserção das PMEs em cadeias nacionais, muito menos internacionais, além de não promoverem a aproximação destas com as grandes empresas nacionais e internacionais. Por isso, mesmo com o desenvolvimento de uma base legal de apoio às PMEs, que levou à criação de importantes instituições para suporte a

empresas menores, não se pode afirmar que no contexto atual estas tenham mudado sua forma de operar internacionalmente.

Mesmo com o marco da criação de uma Lei Geral para empresas de menor porte, não se logrou garantir homogeneidade dos procedimentos das muitas agências e órgãos governamentais atuantes no Brasil. Tal fato gera desalinhamento entre as diretrizes gerais da política governamental e o tipo de resposta gerada pelas políticas implementadas, além de gerar confusão naqueles que buscam por políticas públicas para PMEs. Além disso, reproduz um contexto de pesada burocracia para o acesso a benefícios, pelo qual é conhecido o Estado brasileiro.

Um exemplo de desalinhamento e contradição estratégica é o fato de que uma política de incentivo à competitividade acaba, na realidade surtindo efeito contrário ao esperado, como no caso do Simples Nacional. Este, concebido como um divisor de águas para micro e pequenas empresas, também cria dificuldades para as mesmas. Isto pois impede que as empresas que por ele optaram possam gerar créditos no ato do pagamento do Impostos sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) quando vendem para empresas não cadastradas no Simples. Além disso, elimina a possibilidade de que empresas que comprem insumos produtivos de pequenas empresas cadastradas no simples recebam créditos no pagamento do PIS e do COFINS. A Lei Geral também eliminou isenções tarifárias no caso do ICMS, ISS e IPI, aumentando substancialmente o custo de produção das indústrias. Por fim, o Simples ainda é problemático no sentido de que os créditos acumulados no pagamento de impostos não podem ser transferidos nem utilizados a título de incentivo fiscal para as empresas que dele se beneficiam (CROCCO; SANTOS, 2010).

Destaca-se ainda a lentidão para a entrada em vigor de um dos dispositivos da Lei Geral que cria o sistema de sociedades garantidoras de crédito. Percebendo ser o crédito um dos maiores problemas das empresas menores que querem exportar, a referida normativa dispõe acerca da facilitação do acesso das micro e pequenas empresas ao crédito. Isto por meio de uma rede de instituições financeiras credenciadas que proporcionarão às mesmas tratamento diferenciado, favorecido e simplificado. No entanto, em mais uma atitude contraditória, o dispositivo foi objeto de veto presidencial e ainda passa por adequações em suas diretrizes para funcionamento (sebrae.com.br). O resultado é a perpetuação do clássico problema para redução de custos e financiamento de empresas de menor porte.

O fato da maior parte dos mecanismos para financiamento exigirem garantias reais é outro obstáculo para que as PMEs consigam acesso a recursos. Tal realidade vai na contramão da estratégia de fomento à inovação tecnológica quando se leva em conta que empresas de

tecnologia, dado o grande peso de seus ativos intangíveis<sup>13</sup>, terão mais dificuldades que as demais para conseguirem algum tipo de financiamento. Neste sentido, existem poucas alternativas para a superação deste problema, como o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (FAMPE) do SEBRAE, o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER) do Banco do Brasil, e algumas linhas do BNDES (sebrae.com.br; bb.com.br).

No que diz respeito ao estímulo à inovação e incorporação de tecnologias, os resultados alcançados pelas políticas no Brasil não são muito positivos. Os maiores beneficiários das políticas de inovação tecnológica do país são as grandes empresas. Destas, 40.9% já utilizaram algum dos programas do governo, contra um total de 17% das PMEs (PINTEC, 2005). Os mecanismos e agências governamentais para este fim, como o FINEP, BNDES e o SEBRAE ainda possuem reduzido impacto sobre PMEs. Estas empresas carecem estar mais atualizadas acerca dos requisitos para participação dos programas, utilização dos recursos, e como estes podem estar integrados às suas estratégias.

No contexto atual, a grande maioria das PMEs brasileiras que procuram ajuda nos programas para inovação tecnológica estão interessadas na modernização de seus aparatos produtivos por meio da aquisição de novos equipamentos que as tornem mais competitivas. Isto em detrimento da absorção das chamadas tecnologias desincorporadas, ou intangíveis, vinculadas ao desenvolvimento de novas técnicas produtivas, e de essencial importância para as CGVs.

Outro exemplo de desalinhamento e até mesmo desconhecimento da realidade do setor privado por parte dos formuladores de políticas públicas pode ser dado no âmbito da “Lei do Bem” (leidobem.com). Esta estabelece que os incentivos fiscais dados às empresas aptas a participar devem ser calculados com base nos lucros reais obtidos (planalto.gov.br). No entanto, atenta-se para o fato de que uma parcela reduzida das PMEs opera no regime de lucros reais<sup>14</sup>. A maior parte delas atua no sistema de lucro presumido<sup>15</sup> ou pelo sistema impositivo simples<sup>16</sup>. Assim, exclui-se automaticamente grande parte do público-alvo deste

---

<sup>13</sup> Ativos que não existem fisicamente.

<sup>14</sup> De acordo com o art. 247 do RIR/1999, lucro real é o lucro líquido do período de apuração ajustado pelas adições, exclusões ou compensações prescritas ou autorizadas pela legislação fiscal. A determinação do valor do lucro real será precedida da apuração do lucro líquido de cada período de apuração com observância das leis comerciais.

<sup>15</sup> Em termos gerais, trata-se do lucro fixado a partir de percentuais padrões aplicados sobre a Receita Operacional Bruta - ROB. Sobre o referido resultado somam-se as outras receitas auxiliares (receitas financeiras, alugueis esporádicos, dentre outras). Assim, por não se tratar do lucro contábil efetivo, mas uma mera aproximação fiscal, denomina-se lucro presumido.

<sup>16</sup> Sistema de tributação para empresas que aderem ao Simples Nacional.

tipo de política. Estas empresas não poderão se beneficiar de vantagens como o desconto no imposto de renda, amortização e depreciação acelerada<sup>17</sup> (CROCCO; SANTOS, 2010).

Ademais, o sistema governamental de apoio ao financiamento de atividades inovadoras carece de capilaridade. O fato de tais iniciativas se restringirem ao âmbito do FINEP e do BNDES fazem com que o alcance destes programas seja limitado. Além do mais, deve-se dar maior espaço para a atuação das PMEs dentro destas instituições, no sentido de atender suas reivindicações quando da formulação das políticas, além de gerar facilidades no que diz respeito ao acesso a recursos por parte destas. O que se percebe hoje é um cenário de condicionamento entre as principais linhas de financiamento governamentais e seus órgãos gestores ao humor e pressão política gerada pelas grandes corporações.

A falta de autonomia e escassez de recursos destinados às instituições gestoras dos programas para incentivo à exportação são também problemas latentes do sistema de políticas brasileiro. A CAMEX, embora tenha um modelo institucional bem estruturado, carece de maior autonomia na formulação da política comercial do país (OLIVEIRA, 2014). Além disso, parte reduzida do orçamento do MDIC é destinada a atividades de comércio exterior, tendo chegado a menos de 5% de acordo com o relatório orçamentário do ministério (MDIC, 2012). A APEX, diferentemente, apesar de contar com relativa autonomia e regras próprias, apresenta dificuldades quando da formulação de políticas para exportações devido a certa incompatibilidade com o *modus operandi* do MRE. Neste último, menor atenção é dada à promoção comercial, dado o reduzido orçamento atribuído à área. Além disso, carece de capacitação técnica por parte dos funcionários de seus setores comerciais nas embaixadas espalhadas pelo mundo. Com exceção de alguns postos, a maior parte dos SECOMs não conta com profissionais capacitados em relação à promoção comercial e atração de investimentos (OLIVEIRA, 2014).

Tendo isso em vista, uma possível solução nesse sentido seria a promoção do ganho de autonomia dos órgãos da administração pública direta e indireta, além de entidades auxiliares, especializados em comércio exterior. Além de promover uma maior integração entre organismos com funções complementares, por exemplo, integrando analistas de comércio exterior do MDIC e consultores da APEX a setores comerciais das embaixadas brasileiras em países estratégicos.

---

<sup>17</sup> De acordo com a Receita Federal há dois tipos: 1- relativa à diminuição acelerada do valor dos bens móveis, resultante do desgaste pelo uso em regime de operação superior ao normal. 2 - a relativa à depreciação acelerada incentivada considerada como benefício fiscal e reconhecida, apenas, pela legislação tributária para fins da apuração do lucro real.

A grande volatilidade das políticas industriais brasileiras é também apresentada como um grande problema para o país. De acordo com Gereffi (2014), o país sofre com a instabilidade do seu regime para políticas industriais, cujas diretrizes e linhas de incentivo mudam a todo momento. Tal realidade gera problemas para o planejamento futuro de empresas, especialmente PMEs, dada sua baixa penetração política nos órgãos governamentais e maior dificuldade de acesso a informação.

No que diz respeito à informação, Oliveira (2014) atenta para a grande confusão gerada pelo alto número de plataformas digitais projetadas para promover exportações no país. Além de grande incidência de duplicidade de ferramentas, o grande número de instrumentos de financiamento às exportações, incentivos à inovação e programas especiais de isenção fiscal, ao invés de ajudar, acabam por confundir o empresariado com o excesso de informações altamente pulverizadas.

No âmbito do Programa Brasil Maior, ainda se observa uma visão tradicionalista para o posicionamento estratégico do país nos mercados internacionais, em desconformidade com a lógica das cadeias globais de valor. Faltam deliberações mais precisas acerca de quem são os competidores internacionais do Brasil, de como estes podem ser superados, quais são as cadeias de valor estratégicas e como estas podem ser aproveitadas. Pelo contrário, percebe-se o viés protecionista que pode ser comprovado pela existência de uma meta de “defesa do mercado interno”. Tal fato resume-se, basicamente, à implementação de regimes tributários especiais a determinados setores e o estabelecimento de créditos para a exportação. Ainda que sejam medidas válidas, tendo em vista o cenário pós-crise, o plano se atém muito ao fortalecimento ou defesa da indústria nacional em seu próprio mercado doméstico. Pecando em grande parte pela falta de ambição em um salto estratégico para a promoção da integração produtiva regional e conformação de cadeias de valor.

Soma-se a isso a falta do desenvolvimento de uma verdadeira cultura empreendedora no Brasil. Mesmo com todas as limitações aqui destacadas acerca do sistema de estímulo às PMEs do país, a situação é ainda piorada por um cenário de baixa proatividade do empresariado nacional, que muitas vezes não se informa sobre como pode alavancar seu negócio por meio das políticas existentes. Tal fato é ainda agravado pelo confuso sistema de políticas industriais de estímulo ao desenvolvimento e internacionalização de PMEs. Isto somado à volatilidade do sistema de políticas econômicas do país e ao alto custo Brasil, geram desengajamento por parte do setor privado no tocante à inserção de suas empresas em CGVs.

No sentido do desenvolvimento de políticas modernas, vale elogiar a iniciativa do MDIC com o Plano Nacional de Exportações (PNE). Este pretende projetar uma nova estrutura para a política de comércio exterior brasileira a ser aplicada no período de 2015 a 2018. Consiste em uma série de diretrizes gerais nas quais se baseiam metas anuais. O plano pretende ter um:

“[...] formato dinâmico, que permitirá sua constante atualização, bem como ajustes oportunos em seu conteúdo, de modo a refletir a evolução do cenário doméstico e internacional e melhor atender aos interesses do País” (MDIC, 2015, p. 6).

O PNE, ainda que seja cedo para avaliar seus resultados, cria boas expectativas no sentido do desenvolvimento de políticas modernas com uma visão atualizada da realidade do comércio internacional. O mesmo tem como diretrizes o apoio à internacionalização de empresas; a atração de IED; e a inserção de empresas nacionais nas cadeias globais de valor. Algumas ações interessantes previstas no âmbito do plano são a criação de um foro permanente de interlocução entre o setor privado e o governo, no âmbito da CAMEX, para a discussão de políticas de internacionalização. A ampliação de 128 para 250 do número de empresas atendidas pelos programas de internacionalização de empresas da APEX. Além disso, o fortalecimento de projetos para formação de cadeias regionais de valor no âmbito do MERCOSUL, somado ao fortalecimento dos mecanismos bilaterais de comércio com a Argentina. Por fim, tem-se a execução do Projeto de Extensão Industrial Exportadora (PEIEX) para a capacitação de 2.000 empresas por ano no que diz respeito à atividades para promoção da cultura exportadora.

O programa promete a definição de um referencial estratégico para as políticas de apoio à exportação, tornando explícitos seus objetivos e metas. Tal fato pode vir de encontro à necessidade de homogeneização das políticas para o setor, como exposto acima. Resta saber se o PNE será efetivo na facilitação da entrada de pequenas e médias empresas em cadeias de valor. Colhendo resultado efetivos, assim, na expansão do número de atores privados nacionais internacionalizados, que competem em mercados globais, e se capacitam em cadeias produtivas.

É válido ressaltar que a baixa inserção de PMEs em CGVs vista no Brasil e na Argentina não é causada unicamente pela ineficiência das políticas públicas nacionais voltadas para este aspecto, mas também por problemas conjunturais que vão além destas e que serão explicados no próximo tópico. A ineficácia das políticas, combinada aos entraves burocráticos característicos destes países, falta de informação e confusão gerada pela

sobreposição de ferramentas, além de uma alta carga tributária, desestimulam o empreendimento privado e fazem com que o empresariado seja avesso ao risco.

## 2.5 Uma Análise Conjuntural de Brasil e Argentina

De um modo geral, a baixa integração das PMEs brasileiras e argentinas às CGVs também pode ser explicada pela existência de diversos elementos estruturais e sistemáticos que fazem com que os dois países sejam fechados ao comércio internacional. De acordo com o ranking *Doing Business*<sup>18</sup>, Brasil e Argentina possuem cenários que tornam difíceis a atração de investimentos e a realização de negócios em seus territórios. Como mostrado na tabela abaixo, ocupam as modestas posições de nº 120 e 124, respectivamente.

**Tabela 10 - Ranking Doing Business 2015**

Posição	País	Pontuação
1	Singapura	88.27
2	Nova Zelândia	86.91
3	Hong Kong, China	84.97
4	Dinamarca	84.20
5	República da Coreia	83.40
6	Noruega	82.40
7	Estados Unidos	81.98
8	Reino Unido	80.96
9	Finlândia	80.83
10	Austrália	80.66
120	Brasil	58.01
124	Argentina	57.48

Fonte: Relatório Doing Business (2015). Elaboração própria.

O relatório é organizado anualmente pelo Banco Mundial e analisa regulamentações que se aplicam às empresas ao longo da sua existência, indo desde a abertura, operações, comércio internacional até carga tributária e procedimentos para o trato da insolvência em 189 economias. A pontuação das economias é dada com base em 10 quesitos: começando um negócio; lidando com licenças para construção; conseguindo eletricidade; registrando propriedade; conseguindo crédito; protegendo investidores minoritários; pagando impostos;

<sup>18</sup> Este estudo está ciente das limitações inerentes à análise do Relatório *Doing Business*. Tendo como objetivo ser uma maneira didática, resumida e padronizada para avaliação de aspectos relevantes de diferentes economias nacionais, o relatório sofre com limitações. Estas perpassam a possibilidade de variação de regulações aplicadas ao comércio em diferentes partes do território nacional; além de uma possível superficialidade de indicadores padronizados para países que operam em diferentes contextos internos e externos.

comercializando além das fronteiras; garantindo o cumprimento de contratos; e solucionando a insolvência. Segue abaixo um compilado dos resultados da avaliação feita pelo relatório de 2015 para Argentina e Brasil:

**Figura 6 – Pontuação Doing Business Argentina**

<b>ARGENTINA</b>		Latin America & Caribbean		GNI per capita (US\$)	
Ease of doing business rank (1-189)		124	Overall distance to frontier (DTF) score (0-100)	57,48	Population (m)
					41,4
<span style="color: green;">✓</span> Reform making it easier to do business <span style="color: red;">✗</span> Change making it more difficult to do business					
<b>Starting a business (rank)</b>					
DTF score for starting a business (0-100)	146	DTF score for starting a business (0-100)	119	DTF score for trading across borders (0-100)	128
Procedures (number)	72,58	Procedures (number)	60,63	Documents to export (number)	65,11
Time (days)	14	Time (days)	7	Time to export (days)	6
Cost (% of income per capita)	25	Cost (% of property value)	51,5	Cost to export (US\$ per container)	12
Minimum capital (% of income per capita)	15,2	DTF score for getting credit (rank)	6,6	Documents to import (number)	1,770
	4,0	DTF score for getting credit (0-100)	71	Time to import (days)	8
<b>Dealing with construction permits (rank)</b>					
DTF score for dealing with construction permits (0-100)	181	Strength of legal rights index (0-12)	50,00	Cost to import (US\$ per container)	30
Procedures (number)	42,54	Depth of credit information index (0-9)	2		2,320
Time (days)	21	Credit bureau coverage (% of adults)	8	<b>Enforcing contracts (rank)</b>	
Cost (% of warehouse value)	34,1	Credit registry coverage (% of adults)	100,0	DTF score for enforcing contracts (0-100)	63
	3,5		41,2	Procedures (number)	63,88
<b>Getting electricity (rank)</b>					
DTF score for getting electricity (0-100)	104	<b>Protecting minority investors (rank)</b>		Time (days)	590
Procedures (number)	72,42	DTF score for protecting minority investors (0-100)	62	Cost (% of claim)	20,5
Time (days)	6	Extent of conflict of interest regulation index (0-10)	57,50	<b>Resolving insolvency (rank)</b>	
Cost (% of income per capita)	92	Extent of shareholder governance index (0-10)	5,0	DTF score for resolving insolvency (0-100)	83
	45,4	Strength of minority investor protection index (0-10)	6,5	Time (years)	45,10
<b>Registering property (rank)</b>					
DTF score for registering property (0-100)	119	<b>Paying taxes (rank)</b>		Cost (% of estate)	12
Procedures (number)	60,63	DTF score for paying taxes (0-100)	170	Recovery rate (cents on the dollar)	28,6
Time (days)	7	Payments (number per year)	44,99	Strength of insolvency framework index (0-16)	9,5
Cost (% of property value)	51,5	Time (hours per year)	9		
	6,6	Total tax rate (% of profit)	137,3		

Fonte: Relatório Doing Business (2015, p.169).

Figura 7 - Pontuação Doing Business Brasil

<b>BRAZIL</b>		<b>Latin America &amp; Caribbean</b>		<b>GNI per capita (US\$)</b>			
<b>Ease of doing business rank (1-189)</b>		<b>120</b>	<b>Overall distance to frontier (DTF) score (0-100)</b>		<b>58.01</b>	<b>Population (m)</b>	<b>11.690</b>
<b>Starting a business (rank)</b>							
DTF score for starting a business (0-100)	63.37	DTF score for starting a business (0-100)	56.18	DTF score for trading across borders (0-100)	66.11	123	
Procedures (number)	116	Procedures (number)	13.6	Documents to export (number)	6	66.11	
Time (days)	83.6	Time (days)	31.7	Time to export (days)	13.4	6	
Cost (% of income per capita)	4.3	Cost (% of property value)	2.5	Cost to export (US\$ per container)	2.323	13.4	
Minimum capital (% of income per capita)	0.0			Documents to import (number)	8	2.323	
				Time to import (days)	17	8	
				Cost to import (US\$ per container)	2.323	17	
<b>Dealing with construction permits (rank)</b>							
DTF score for dealing with construction permits (0-100)	48.31	DTF score for getting credit (0-100)	45.00	DTF score for enforcing contracts (0-100)	53.60	118	
Procedures (number)	48.2	Strength of legal rights index (0-12)	2	Procedures (number)	4.36	53.60	
Time (days)	426.1	Credit bureau coverage (% of adults)	63.6	Time (days)	731	4.36	
Cost (% of warehouse value)	0.4	Credit registry coverage (% of adults)	52.5	Cost (% of claim)	16.5	731	
<b>Getting electricity (rank)</b>							
DTF score for getting electricity (0-100)	89.20	DTF score for protecting minority investors (0-100)	62.50	DTF score for resolving insolvency (0-100)	54.52	118	
Procedures (number)	4	Extent of conflict of interest regulation index (0-10)	5.7	Time (years)	4.0	54.52	
Time (days)	53.3	Extent of shareholder governance index (0-10)	6.8	Cost (% of estate)	12	4.0	
Cost (% of income per capita)	31.6	Strength of minority investor protection index (0-10)	6.3	Recovery rate (cents on the dollar)	25.8	12	
<b>Protecting minority investors (rank)</b>							
DTF score for protecting minority investors (0-100)	62.50	DTF score for paying taxes (0-100)	43.31	Strength of insolvency framework index (0-16)	13	25.8	
Procedures (number per year)	9	Time (hours per year)	2.600			13	
Time (hours per year)	2.600	Total tax rate (% of profit)	69.0				
Total tax rate (% of profit)	69.0						

Fonte: Relatório Doing Business (2015, p. 174).

Brasil e Argentina destacam-se negativamente quando o assunto é começar um negócio. Em comparação com Singapura<sup>19</sup>, o primeiro colocado geral do ranking, o número de procedimentos para a abertura de uma empresa em ambos os países é muito elevado, o que acaba interferindo no número de dias em média para a concretização do procedimento, ainda

<sup>19</sup> Este trabalho está ciente das limitações ao se comparar países distintos como Brasil, Argentina e Singapura. Entretanto opta por este método para o estabelecimento de uma base comparativa entre os indicadores brasileiros e argentinos e o país melhor colocado no Ranking *Doing Business* do ano de 2015.

que na Argentina o tempo seja de menos de um terço dos 83.6 dias demorados no Brasil (WB, 2015).

Outro fator que chama a atenção em ambos os países, e que segundo o relatório tem piorado na Argentina, é o grau de facilidade para lidar com licenças de construção. Além de tal processo ser mais caro nos dois países se comparados ao gasto médio em Singapura (0,3% da renda per capita), Brasil e Argentina são mais burocráticos quando o assunto é criação ou expansão da estrutura física de uma empresa. O processo de obtenção de um alvará no Brasil demora cerca de 400 dias a mais do que em Cingapura, e é seguido de perto pela Argentina, cujo tempo médio de espera é de 341 dias (WB, 2015). Tal realidade dificulta muito a expansão da capacidade produtiva de empresas que queiram investir em escala ou adequar-se a uma estrutura para exportação, por exemplo.

A carga tributária administrada nos dois países é também um dos piores indicadores de suas economias. Segundo o relatório, na Argentina as empresas gastam, em média, 405 horas no ano para cumprir os procedimentos para pagamento de impostos<sup>20</sup> que cobrem um total uma margem elevada do lucro. No Brasil, por sua vez, são necessárias incríveis 2.600 horas para a quitação de impostos<sup>21</sup> que incidem sobre 69% do lucro total de uma companhia. Para fins de comparação, em Cingapura, 82 horas anuais são necessárias para o pagamento de impostos que incidem sobre 18.4% do lucro comercial total<sup>22</sup>. Tal realidade dificulta o aporte de recursos para reinvestimento por parte das empresas, ao passo que corrói suas perspectivas de ganho. A pesada carga tributária afasta investidores e é também motivo para perda de competitividade sobretudo de pequenas e médias empresas brasileiras e argentinas no mercado internacional, tendo em vista que inflaciona os custos de produção. É também apontada como um dos principais motivos para a falência de novos empreendimentos (SEBRAE, 2008).

Vale agora analisar com atenção o indicador que mede a facilidade para importar e exportar nos países. Para este quesito o relatório analisa o tempo e o custo (excluindo tarifas) associados aos processos de importação e exportação por meio de transporte marítimo.

---

<sup>20</sup> O indicador tempo é baseado em horas por ano. Este mensura o tempo necessário para preparar, preencher e pagar os três principais tipos de tributos: tributos corporativos, tributos sobre vendas, e tributos laborais (WB, 2015).

<sup>21</sup> O Ranking mensura taxas e contribuições que uma empresa de médio porte paga em um determinado ano, assim como mede o impacto sobre a administração de uma empresa gerado pelo pagamento de taxas e contribuições, dentre estes, impostos sobre o lucro, dividendos, ganhos fixos de capital, transações, recolhimento de resíduos, entre outros.

<sup>22</sup> O lucro comercial é basicamente o lucro líquido antes da incidência de taxas e impostos. Diferencia-se do lucro convencional calculado antes dos tributos. Ao registrar o lucro convencional, muitas das taxas que irão incidir sobre a empresa são deduzidas. No lucro comercial isto não ocorre. Por isso apresenta uma imagem mais fidedigna da situação real do lucro da empresa (WB, 2015).

Tempo e custo são analisados com base em 4 etapas: preparação da documentação, inspeção, transporte e manuseio.

Também neste quesito Brasil e Argentina apresentam desempenho muito inferior à média mundial, o que faz com que sejam caracterizados como economias fechadas. Os custos para exportação em ambos os países estão muito acima da média internacional, tendo o Brasil se destacado negativamente neste quesito. No país, os custos para a exportação de um container são em média de US\$ 2.323, contra US\$ 1.770 da Argentina. Além disso, se comparados com Cingapura, referência mundial em facilitação de comércio internacional, o período médio para despacho de uma mercadoria e o número de documentos necessários para o mesmo também são elevados.

A pesada burocracia e o alto preço para exportar são fatores que influenciam diretamente na perda de competitividade das empresas brasileiras e argentinas frente o mercado internacional. Além de inflacionar os preços e não permitir com que as PMEs destes países tenham vantagens como fornecedoras nas CGVs, tal realidade serve para desacreditar o pequeno e o médio empresário no que diz respeito a sua confiança e vontade em investir em exportações. Assim, estas empresas permanecem voltadas ao mercado nacional com baixo nível de inovação e reduzida capacidade competitiva.

### **Capítulo 3: Uma Análise Propositiva Acerca de Políticas Públicas para Pequenas e Médias Empresas no Brasil e na Argentina**

Políticas eficientes voltadas para a participação em cadeias globais de valor vão além da atenção dada ao plano doméstico como em iniciativas para a industrialização por substituição de importações. Enquanto estas últimas tentam recriar toda uma cadeia produtiva em um mesmo território, a lógica das CGVs exige o estímulo a vínculos extraterritoriais que determinarão a posição dos atores de um país enquanto produtores globais. Uma prática muito eficiente nesse sentido é a criação de mecanismos para a sustentação de redes produtivas regionais além de políticas para a reestruturação dos seus atores, as empresas, de modo a torna-las mais adaptadas e competitivas frente ao mercado internacional.

É com base nisso que esta sessão irá propor políticas diversas que visam o melhor posicionamento de empresas argentinas e brasileiras na lógica de cadeias de valor. Estas se baseiam na reorganização gerencial das PMEs com foco em estratégias de mercado para CGVs, passando por uma reestruturação do ambiente de negócios no plano nacional dos dois países; propondo a promoção da cooperação entre empresas; e o aproveitamento do potencial de integração produtiva visto para os casos de Brasil e Argentina.

#### **3.1 Reestruturando as Pequenas e Médias Empresas**

A participação em mercados competitivos coordenados globalmente requer uma boa vinculação entre a vontade empresarial e políticas de estímulo adequadas empreendidas por parte do Estado. É sob estas premissas que a reestruturação das pequenas e médias empresas de Brasil e Argentina se faz adequada por meio de ações para o entendimento do mercado. Além da apropriação de informações estratégicas para um maior aproveitamento do potencial de atuação das PMEs.

É neste sentido que Kaplinsky e Readman (2010) formularam uma série de pressupostos nos quais devem se basear empresas que anseiam ganhos em competitividade no mercado internacional:

1. Entender o mercado. PMEs que desejam atuar internacionalmente geralmente apresentam dificuldades para entender o ambiente no qual estão inseridas. Estas devem perceber que o mercado é segmentado e dinâmico, e que cada nicho de atuação é condicionado por diferentes fatores que levam ao sucesso. Tal ponto se faz ainda mais necessário quando se fala de mercados distantes que servem a diferentes consumidores com diferentes preferências, como acontece nas cadeias globais. Por isso a importância das PMEs

estarem atentas às tendências do mercado e a necessidade de políticas que promovam a capacitação efetiva no sentido de um melhor entendimento do seu ambiente de atuação.

2. Criar ou entender o diferencial competitivo. O auto-entendimento por parte de uma empresa é essencial para que esta identifique seu potencial competitivo e se aproveite disso. Este é definido como aquele elemento que agrega valor ao produto fornecido ao consumidor e que é relativamente único e difícil de copiar. Caso a empresa não o tenha, é necessário desenvolvê-lo por meio de planejamento estratégico.

3. Definir uma estratégia de negócios apropriada. Uma estratégia apropriada é resultante de um alinhamento entre as oportunidades percebidas no mercado e o diferencial competitivo da empresa. Muitas PMEs que querem atuar internacionalmente falham por não possuírem estes elementos. Algumas destas não possuem uma estratégia explícita, enquanto outras não possuem competências suficientemente desenvolvidas para sustentar sua estratégia.

4. Definir uma estratégia para o produto. A velocidade com a qual mudam os mercados requer das empresas a capacidade de adaptação de seus produtos. Muito frequentemente esta adaptação exige o desenvolvimento de novas técnicas. Por isso, a habilidade de adaptar ou desenvolver novos produtos é crucial para os mercados internacionais.

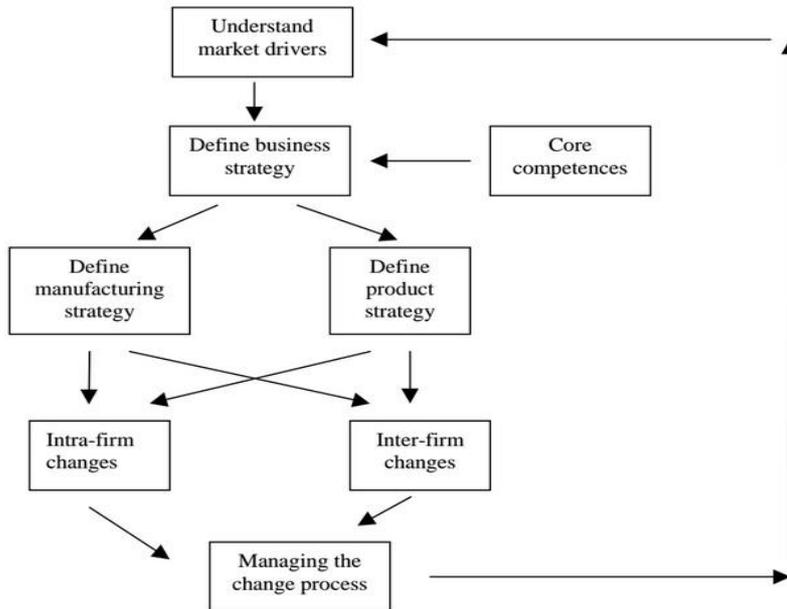
5. Definir uma estratégia produtiva. Ainda que as PMEs apresentem os requisitos elencados acima, é essencial que estas possuam a capacidade de produzir com flexibilidade e qualidade a um preço competitivo. Tal fato requer a melhoria de procedimentos logísticos, do *layout* fabril, assim como a aquisição de novos equipamentos, além de incentivos por parte do Estado que tornem a produção mais barata.

6. Vincular-se a cadeias de valor eficientes. Não importa o quão boa seja uma empresa se a cadeia de valor na qual a mesma atua é ineficiente, tendo em vista que suas ações serão limitadas assim como as oportunidades para o *upgrading*. Neste sentido, fazem-se necessárias políticas para a identificação de cadeias de valor estratégicas ou para a melhoria de cadeias já existentes.

7. Executar mudanças. Como argumentam Kaplinsky e Readman (2010), o mundo dos negócios nas CGVs está cheio de estratégias inteligentes, sejam elas referentes a negócios, produtos ou planejamento produtivo. Entretanto, a implementação desta estratégia consiste em um novo desafio, totalmente diferente, e que requer investimentos massivos em pessoas, desenvolvimento de relações de confiança com parceiros comerciais, e implementação de processos de melhoria continua na gestão e no produto da empresa.

A figura abaixo mostra uma simplificação do processo de reestruturação empresarial abordado nos tópicos acima:

**Figura 8 – Modelo de Reestruturação Empresarial**



Fonte: BESSANT; KAPLINSKY; MORRIS (2001) apud KAPLINSKY e READMAN (2001, p.49)

A figura acima retrata o caráter cíclico do aperfeiçoamento empresarial. Ressalta, assim, a importância de uma atualização constante por parte da estratégia das empresas. Esta inclui o melhor entendimento dos mercados internacionais para a viabilização do processo de adequação da estratégia empresarial que aborda a definição da estratégia produtiva e definição do produto.

Importantes políticas para o aprimoramento estratégico e competitivo das PMEs podem ser formuladas por parte do Estado enquanto indutor de sua inserção nas CGVs. A promoção comercial com foco em empresas menores pode ser um importante mecanismo para entrada destas em cadeias de valor por meio de sua vinculação a empresas líderes. Desta forma, faz-se importante o desenvolvimento de políticas que vão além do apoio à exportação de bens finais ou serviços, como comumente visto na estratégia brasileira e argentina para exportações, e que tenham como alvo a articulação produtiva de PMEs em cadeias produtivas geograficamente dispersas.

Aos serviços de inteligência comercial com foco em estudos de mercado setoriais baseados em países-alvo, podem ser acrescentadas pesquisas acerca de cadeias de valor estratégicas e suas empresas líderes. Assim, abre-se margem para atuação de empresas especializadas em distintas tarefas e que vão além de simples fornecedores de produtos finais

(OLIVEIRA, 2014). Por meio disso, também promove-se a capacitação empresarial por meio do aprendizado de diferentes padrões e regulamentações utilizados em mercados internacionais (CIURIAK et al., 2011)

Exemplo disso pode ser dado pelo governo canadense e seu Serviço de Delegados Comerciais. Esta rede de cerca de 1.000 profissionais, entre diplomatas e contratados locais, está presente em 150 cidades do mundo, contando com 18 escritórios regionais. Dentre os serviços prestados por ela estão a preparação para inserção de PMEs em mercados internacionais, provendo auxílio a estas quando da identificação de um mercado-alvo; coleta de informações acerca dos mercados identificados, como seu potencial e padrões de funcionamento; prospecção de contatos estratégicos em mercados-alvo, como possíveis compradores, parceiros, provedores de tecnologia, entre outros; auxílio técnico para desembaraço aduaneiro, licitações, gerenciamento de estoques, além de outras funcionalidades (OLIVEIRA, 2014).

No âmbito deste programa foram desenvolvidos estudos sobre CGVs em forma de guias para pequenas e médias empresas. Além disso, foram gerados relatórios sobre cadeias de suprimentos de multinacionais norte-americanas e planos de mercado. Ademais, foi criado um portal sobre cadeias globais de valor na página do *Trade Commissioner Service* que incluía ferramentas para treinamento virtual acerca das CGVs e seus setores específicos (OLIVEIRA, 2014).

De acordo com Oliveira (2014) o método de trabalho apresentado por este serviço visa a promoção comercial com base na aproximação de empresas canadenses das cadeias de valor compostas por empresas multinacionais e seus fornecedores de primeiro, segundo e terceiro níveis. Este busca identificar, assim, oportunidades para a oferta de agregação de valor a estas cadeias que pudessem ser fornecidas por empresas canadenses, especialmente de pequeno e médio porte. Estimativas do *Department of Foreign Affairs, Trade and Development* (DFATD) do Canadá apontam que o serviço auxiliou mais de 13.000 empresas, entre pequenas, médias e grandes, a se inserir nos mercados globais.

### 3.1.1 Joint Action

Outra estratégia para inserção de PMEs em cadeias de valor pode ser executada por meio da iniciativa conjunta. Na denominada *Joint Action*, PMEs formam grupos visando objetivos comuns. Estes podem ser formados por empresas similares em sua área de atuação ou por empresas de alguma forma complementares dentro de uma cadeia produtiva (KAPLINSKY; READMAN, 2010).

Dentre as razões para a *Joint Action* está a busca pela solução de problemas similares, assim como pelo aproveitamento de oportunidades. A ação conjunta de instituições com recursos limitados, como é o caso das PMEs, pode tornar mais factível o desenvolvimento de estratégias para os mercados globais. Além disso, diminui os custos, uma vez que as medidas serão executadas em conjunto, de maneira complementar, com um melhor gerenciamento do potencial de cada empresa.

Empresas em conjunto podem realizar, a menores custos, pesquisas que demandem a contratação de consultores especializados, *designers*, ou a compra de informações de mercado. Outro ponto é o aproveitamento das vantagens de escala quando da compra de insumos para produção, especialmente quando estes vêm de fora do mercado nacional. Para o desenvolvimento de produtos competitivos para a alta demanda do mercado internacional, as PMEs, sob uma *Joint Action*, podem superar as limitações de escala na produção por meio do desenvolvimento conjunto de um produto sob um mesmo padrão e marca para a comercialização (KAPLINSKY; READMAN, 2010).

As redes de interação são também importantes para o aprimoramento dos processos produtivos que requerem suporte contínuo, seja por meio do compartilhamento de equipamentos ou pelo fornecimento dos mesmos a preços mais competitivos. *Joint Actions* podem também facilitar com que PMEs consigam adequar seus produtos a padrões internacionais, a exemplo do ISO9000 e ISO14000<sup>23</sup>. Estes requerem extensa documentação e agendamento de visitas técnicas a custos elevados que podem ser reduzidos caso estes processos sejam executados ao mesmo tempo por várias empresas (KAPLINSKY; READMAN, 2010).

Por fim, mas não menos importante, a simples articulação entre PMEs, com problemas, recursos e necessidades similares, é uma grande oportunidade para o aprendizado, uma vez que facilita o processo de *benchmarking*<sup>24</sup> e, conseqüentemente, a difusão de informações potencialmente estratégicas para seu posicionamento nas CGVs.

As políticas públicas por meio dos programas específicos para pequenas e médias empresas têm papel fundamental no estímulo à formação de *Joint Actions*. Seja por meio da realização de feiras de negócios, disponibilização de informações e aproximação de empresas compatíveis, ou por meio do financiamento de capacitações, estas são cruciais para o

---

<sup>23</sup> De acordo com a SGQ Consultoria, ISO é a sigla para a *International Organization for Standardization*, com sede em Genebra, Suíça. Os ISOs são normas e especificações dos produtos que determinam padrões de qualidade para a comercialização dos mesmos.

<sup>24</sup> Compartilhamento entre empresas de informações que podem contribuir para a criação ou aprimoramento de processos diversos.

desenvolvimento da vontade empresarial em um grupo de empresas compatíveis ou mesmo para facilitar a resolução de problemas em conjunto.

### 3.2 Reorganizando o Ambiente de Negócios

A reestruturação do ambiente de negócios é outra importante etapa no processo de inserção de pequenas e médias empresas em CGVs. Como visto na seção 2.5, a baixa integração de Brasil e Argentina às CGVs pode ser justificada pela existência de elementos estruturais que caracterizam ambos os países como fechados ao comércio internacional.

Fatores como entraves para começar e manter um negócio, a alta carga tributária, e a grande burocracia e custos para importar e exportar acabam por minar a vontade empresarial nestes países. Assim, estes transformam-se em ambientes não propensos à atração de investimentos e realização de negócios a nível internacional.

Tendo isso em vista, esta sessão abordará um conjunto de práticas que podem ser aplicadas por Brasil e Argentina para promover a dinamização do ambiente empresarial, assim como para facilitar a entrada de pequenas e médias empresas em mercados internacionais. Estas passam por políticas de estímulo às importações e exportações, facilitação do pagamento de impostos, até a viabilização do acesso a crédito e financiamento por parte de empresas menores.

#### 3.2.1 Importação e Exportação

Processos eficientes e confiáveis nas aduanas são essenciais na construção de um diferencial competitivo para empresas que queiram participar de cadeias globais de valor. Em uma realidade tão dinâmica com a das CGVs, é essencial que as operações de comércio exterior ocorram da maneira mais fluida possível, com o perfeito cumprimento de prazos e satisfação de demandas.

Medidas de facilitação comercial como a otimização do processo de despacho aduaneiro por meio da simplificação de documentos, automatização dos processos, rapidez na avaliação dos produtos, e disponibilização de informações para exportadores e importadores, são de fundamental importância. Em estudo realizado conjuntamente entre OCDE, OMC e UNCTAD, denominado *Implication of global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs*, foram pesquisados 133 países. Demonstrou-se que as reduções nos custos de transações por reformas para facilitação comercial podem chegar a 15% em países

de baixa renda, 16% naqueles de renda média-baixa, 13% em países de renda média-alta e 10% em países da OCDE (OECD; WTO; UNCTAD, 2013)

O relatório *Doing Business* de 2015 elencou uma série de medidas de facilitação de comercial que tornaram o ato de importar e exportar mais fácil mundo afora. Segundo o relatório, Myanmar foi o país que mais evoluiu entre 2013 e 2014 no tocante a facilitação comercial. Seu Ministério do Comércio aboliu as licenças de exportação para 166 tipos de produtos e as licenças de importação para outros 152. Isso reduziu o tempo, custo e o número de documentos requeridos para exportar e importar produtos no geral. Agora as exportações e importações do país tomam respectivamente, 20% e 19% menos tempo que antes (WB, 2015). Segundo Oliveira (2014), o governo canadense eliminou 1.800 tarifas que incidiam sobre a importação de insumos, máquinas e equipamentos para manufatura no âmbito do estímulo à maior integração de suas empresas às cadeias de valor global.

Outros 18 países implementaram reformas para facilitação comercial somente no período entre 2013 e 2014. A automatização dos procedimentos aduaneiros para a geração de permissões e processamento de documentos foi a reforma mais comum dentre as percebidas. Bangladesh, Croácia e Equador, por exemplo, reduziram o tempo para exportar e importar ao implementar sistemas computadorizados para permitir o envio de documentos pela internet. Benin, Costa do Marfim, República Dominicana, dentre outros, reduziram o número de documentos exigidos por suas alfândegas (WB, 2015).

Segundo Gereffi (2014), conectar empresas às CGVs exige investimento e facilitação do comércio, além da confiança em cadeias globais de suprimentos que possam contribuir para o crescimento como um todo. Para tal, o desenvolvimento e o ganho em eficiência das empresas de um país no comércio internacional também dependem da melhoria de sua infraestrutura.

Isto por meio do aperfeiçoamento da estrutura física que promove a ligação de determinado país com outros países por meio do comércio, ou seja, portos, aeroportos, estradas, malha ferroviária, além de tecnologias para comunicação e informação. Neste sentido, Brasil e Argentina carecem de investimento em estradas que conectam regiões rurais e firmas menores a grandes mercados domésticos, em um plano interno, e também de aprimoramento nas estruturas que conectam os dois países em redes produtivas para intercâmbio comercial.

O relatório *Doing Business* cita ainda o exemplo da Tanzânia. Este país investiu na reestruturação dos seus portos. Investimentos em guindastes mais modernos, assim como em correias transportadoras e instalações para ancoragem, reduziram o tempo para carga e

descarga de mercadorias. Estas reformas, ao minimizarem o congestionamento nos portos do país, não somente beneficiaram as práticas comerciais da Tanzânia, como também os comerciantes de países vizinhos sem acesso ao mar (WB, 2015).

Outro exemplo é o do Cazaquistão que investiu na melhoria da sua integração comercial com a China ao abrir uma nova estação de fronteira com aquele país. Além disso, estendeu sua malha ferroviária fronteiriça para diminuir o congestionamento comercial com parceiros chineses. A Polônia, por sua vez, otimizou seus procedimentos portuários ao lançar um novo sistema operacional para o terminal do porto de Gdansk. E o Uruguai implementou um novo mecanismo de inspeção baseado em novos cálculos para mensuração de risco. Este reduziu substancialmente o tempo para avaliação das mercadorias em suas aduanas (WB, 2015).

### 3.2.2 Estrutura Tributária

Tributos são importantes para a economia. São deles que partem boa parte dos recursos aplicados em programas governamentais para os mais diversos fins. Entretanto, a formulação de uma política adequada para tributos, ou seja, que estimule a arrecadação de recursos suficientes e não desencoraje a atividade empresarial, é um grande desafio para os governos nacionais. Desafio este que se torna ainda maior em períodos de retração da economia como os vividos atualmente por Brasil e Argentina. Em períodos como este, os gastos governamentais em alguns setores tendem a subir automaticamente, aumentando a pressão sobre déficits orçamentários. Daí surge a necessidade de conciliar pacotes de políticas de tributos para o estímulo da arrecadação e medidas que não agravem a desaceleração econômica e desaquecimento do mercado.

Brasil e Argentina possuem indicadores negativos no que diz respeito à carga tributária por eles administrada. Ainda que os referidos países tenham buscado soluções para a facilitação do processo de pagamento de tributos, são muito elevados os valores que incidem sobre as finanças empresariais e escassos os mecanismos de isenção estrategicamente voltados para o comércio em cadeias de valor.

Neste sentido, países que querem se tornar ambientes propícios para negócios devem possuir sistemas tributários adequados às necessidades competitivas globais. É sob este viés que se estruturam as políticas de reforma dos sistemas tributários nacionais. De acordo com o relatório *Doing Business*, a reforma mais comum neste sentido foi a introdução por parte de muitos países de sistemas eletrônicos para a submissão de documentos e pagamento de taxas. Treze economias aplicaram este tipo de mudança no ano passado, dentre elas Romênia e

Ucrânia. Estes sistemas eletrônicos, se adotados de maneira correta, beneficiam as autoridades fiscais, ao reduzir os custos operacionais e a possibilidade de erro de avaliação, e as empresas, ao diminuir os custos com tributos, assim como o tempo gasto para que estas adequem sua situação fiscal (WB, 2015).

Brasil e Argentina já possuem boa parte do seu sistema para pagamento de tributos por parte das empresas automatizado. Este tipo de mecanismo permite a atualização automática dos valores cobrados, avisos de erro no preenchimento dos formulários e realiza a checagem das informações para restituição de alguns impostos (WB, 2015).

Outras medidas de reforma compreendem a simplificação das leis para dedução de despesas quando do cálculo dos impostos sobre o lucro das empresas, como visto em Belarus. A Hungria, por sua vez, optou por fundir ou eliminar uma série de tributos, enquanto 11 outras economias reduziram os impostos sobre a receita, o segundo tipo de reforma mais popular em 2014 (WB, 2015).

A redução dos impostos sobre as receitas corporativas foi a opção de muitos governos durante a crise financeira de 2008. No Vietnã, este tipo de imposto passou de 25% para 17.5% em 2009, como parte de um pacote de estímulos para pequenas e médias empresas, para então, no ano seguinte, serem restauradas as taxas com base nos valores cobrados previamente.

Para estimular investimentos em setores específicos, alguns governos aumentaram os descontos a serem aplicados na aquisição de ativos, além de terem permitido a dedução de um maior leque de despesas. A Tailândia, como exemplo disso, estimulou o investimento de capital ao implementar a depreciação acelerada para máquinas e equipamentos que fossem adquiridos até dezembro de 2010. A Coreia do Sul promoveu, no mesmo período, uma reforma no cálculo dos tributos de modo a torna-los mais baratos para contribuintes de pequeno e médio porte, a exemplo da criação de uma taxa especial reduzida sobre o crédito adquirido por pequenas e médias empresas (WB, 2015).

### 3.2.3 Crédito e Financiamento

O acesso ao crédito e a linhas de financiamento são cruciais para empresas de menor porte que geralmente possuem recursos limitados, o que pode servir de entrave para sua vinculação a CGVs. Neste quesito, dois elementos são de fundamental importância: o provimento de mecanismos adequados para a avaliação do crédito, e o aumento da segurança das transações.

Os serviços de informações sobre o crédito estão agrupados em dois núcleos principais: departamentos de crédito e registros de crédito. Estes atuam na redução de assimetrias de informação da parte cedente, ao apoiar a supervisão e manutenção de informações bancárias confiáveis, assim como da parte da tomadora do crédito, facilitando o acesso ao serviço. Isto posto, estimulam a disciplina financeira da parte tomadora e diminuem o risco atrelado ao crédito (WB, 2015).

De acordo com a avaliação do relatório *Doing Business* 2015, Brasil e Argentina estão adequados aos padrões mundiais de boas práticas no que diz respeito à divulgação de informações relativas ao crédito e financiamento. Entretanto, pecam no que diz respeito à garantia dos direitos legais relacionados aos mesmos. Isto como reflexo de um sistema normativo cujos direitos de garantia e as normas que regulam a falência não facilitam o acesso ao crédito.

Um dos maiores problemas em sistemas como o brasileiro e o argentino é a falta de segurança para provedores de crédito. Para estes, considerar a realização de empréstimos para pequenas e médias empresas envolve um grande risco atrelado a garantias ocultas. Em outras palavras, a não saber se os ativos que estão sendo apresentados pela parte tomadora do crédito já não foram dados como garantias a outro credor em outra situação referente a um empréstimo ainda não quitado (WB, 2015).

Neste tipo de abordagem, o que importa para o sistema normativo não é mais a forma que assume o acordo, mas sim os direitos e deveres que ele cria. De acordo com as recomendações do Banco Mundial (2015), estes devem ser publicados por meio de um sistema para registro que seja público e confiável. O mesmo deve conter registros diversos que estejam integrados. Estes registros devem ser acessíveis a potenciais credores que queiram realizar consultas acerca do histórico dos direitos de garantia ligados à parte tomadora do crédito. Para ser efetivo, este sistema deve permitir buscas em um critério único para identificação, como um número de série fornecido para o ativo assegurado, por exemplo. Tal mecanismo deve ser suportado por um sistema normativo que garanta transparência total e proteção dos direitos dos credores, inclusive na tomada de bens móveis como garantia, a exemplo do que vem sendo feito em países da Europa Ocidental e na América Latina, como no caso do México.

Este tipo de registro permite com que credores possuam direitos de garantia sem a necessidade de ter a custódia física do ativo. Enquanto isso, o devedor mantém o título e a posse do mesmo. Sem este sistema não são dadas garantias suficientes ao credor em relação

ao retorno do investimento e acerca da exclusividade do seu direito de garantia sobre um determinado bem.

A introdução deste tipo de sistema de registros em uma economia pode resultar em impactos consideráveis. Segundo dados apresentados pelo Banco Mundial, o acesso a financiamentos bancários subiu em média 8% em países que adotaram esta medida, enquanto as taxas de juros declinaram cerca de 3%, e os termos de empréstimos subiram em média 6 meses.

Enquanto mecanismos tradicionais de registro geralmente exigem uma cópia do acordo de empréstimo além de outros documentos, os registros unificados apenas requisitam o preenchimento de um formulário simples com o nome do credor e do devedor, assim como a descrição da obrigação assegurada e do ativo usado como garantia (WB, 2015).

De acordo com o relatório *Doing Business*, tanto no Brasil quanto na Argentina não existe uma estrutura legal unificada para transações asseguradas com base no tipo de sistema descrito acima. Além disso, ambos os países são restritivos quando da proteção dos direitos dos credores atrelados à tomada de bens móveis como garantia. Tal realidade implica em um nível mais elevado das taxas de juros praticadas nos termos dos empréstimos. Isto tendo em vista os maiores custos para consulta dos registros de garantias em um sistema descentralizado, que exige a contratação de especialistas e, conseqüentemente, um tempo maior para apuração. Além da menor confiabilidade dos dados, tendo em vista a grande quantidade de documentos envolvidos no processo. Tudo isso corrobora com uma maior dificuldade quando do acesso ao crédito por parte de empresas menores que dispõem de menos garantias que as demais.

### 3.3 Redesenhando Acordos Comerciais

Em termos gerais, acordos comerciais são realizados entre países que desejam estimular os fluxos comerciais entre si ou em um contexto regional específico. A criação de uma área regida por mecanismos de facilitação comercial faz com que os atores nela envolvidos sejam mais atrativos para investimentos estrangeiros diretos. Nestes, investidores se engajarão no desenvolvimento de plantas produtivas visando a atuação em mercados regionais ou de um país específico (KOMOLAVANIJ et al, 2008).

A história demonstra um caráter predominantemente tradicional no que diz respeito à arquitetura dos acordos comerciais estabelecidos por Brasil e Argentina. Estes são orientados essencialmente para a facilitação da venda de produtos acabados de caráter primário em mercados internacionais. Seja no âmbito bilateral ou por sua atuação na OMC, ALADI e

MERCOSUL, as negociações executadas por estes países privilegiam pautas de negociação tarifária, reservas de mercado, regras de origem e defesa comercial. O embasamento, com foco especial na política brasileira, está na atenção dada ao comércio de commodities. Este pouco contribui para o desenvolvimento de uma concepção mais moderna acerca da existência de uma massa de produtos globalmente produzidos, sendo a organização de cadeias globais um aspecto em grande parte esquecido nas rodadas de negociação (CESAR e SATO, 2012).

Estevareordal, Blyde e Suominen (2013) argumentam a importância de que as negociações dos acordos equilibrem o compromisso com o impedimento do desvio de comércio regional e a manutenção de regras suficientemente flexíveis que criem potenciais oportunidades de *offshoring*. Isto tendo em mente que acordos regionais produzem resultados mais significativos quando sua composição é consistente com a organização de redes produtivas regionais (OECD, 2013).

Uma forma de melhorar acordos comerciais, tornando-os mais atrativos para os atores das CGVs, seria pela diminuição das restrições percebidas quando do estabelecimento de regras de origem (OECD, 2013). A redução dos limites atrelados a este tipo de instrumento perpassa por iniciativas como dispositivos para acumulação<sup>25</sup> flexível, dotados de regras de acumulação diagonal, maiores níveis de *minimis*<sup>26</sup> e regimes de *drawback*<sup>27</sup> (ESTEVAREORDAL; BLYDE; SUOMINEM, 2013).

A prática de acordos mais abrangentes também é importante para a inserção de empresas nas cadeias globais de valor. Isto pois permite a facilitação da coordenação e harmonização de regulamentações e padrões técnicos que podem ser de difícil compreensão e execução mesmo para os atores mais experientes (MARUCHECK et al., 2011). Tal fato tendo em conta que as CGVs são regulamentadas de maneiras distintas em distintos países. Assim, uma maior uniformidade de padrões e normas possibilitaria que um maior número de fornecedores de bens intermediários pudessem participar de mais cadeias em mais localidades (OLIVEIRA, 2014).

---

<sup>25</sup> De acordo com Estevareordal, Blyde e Suominen (2013) a acumulação, em geral, determina que insumos adquiridos junto a parceiros comerciais podem ser utilizados no processo produtivo de um bem final sem comprometer a origem do mesmo. Na acumulação diagonal, por sua vez, os insumos de um país não membro de um APC podem ser utilizados nas exportações voltadas para as partes integrantes do acordo sem o pagamento de tarifas extras.

<sup>26</sup> De acordo com Estevareordal, Blyde e Suominen (2013) regras de *minimis* são aquelas que permitem que um percentual de produtos não originários seja utilizado na produção sem que se afete a classificação da origem de um bem final.

<sup>27</sup> O *drawback* consiste no ato de reembolso do pagamento de tarifas aplicáveis sobre um insumo não originário que foi utilizado para a produção de um bem final que é posteriormente exportado para membros de um APC (ESTEVAREORDAL; BLYDE; SUOMINEM, 2013).

Tendo em vista o explicitado acima, a formulação dos chamados acordos de nova geração seria um importante instrumento político para a promoção da participação das empresas brasileiras e argentinas em CGVs. Isto ao permitirem a harmonização de regras de origem, facilitação comercial, barreiras técnicas ao comércio, serviços, e demais temas sobre regulação, competitividade e conectividade que auxiliariam a inclusão de pequenas e médias empresas nas cadeias globais de valor (OLIVEIRA, 2014).

### 3.3.1 Um Revisionismo das Políticas do MERCOSUL para Pequenas e Médias Empresas

Um acordo regional bem estruturado, além de criar condições de facilitação comercial, a exemplo da criação de uma área de livre comércio para as partes integrantes, também promove políticas formadas no contexto de um bloco para o estímulo a setores e atores econômicos estratégicos de seus países.

Neste caso, acredita-se que as políticas formuladas no âmbito do MERCOSUL para pequenas e médias empresas, uma vez combinadas com as políticas específicas dos Estados que o compõem, são importantes para a promoção da entrada das PMEs em cadeias globais de valor. Seja isto por meio do estímulo ao desenvolvimento e competitividade das mesmas ou pela promoção de uma cadeia de valor regional. Por isso, entende-se que uma articulação política bem executada neste sentido, no âmbito do bloco como um todo, criaria um espaço de atuação para a conformação de redes produtivas regionais que viessem a integrar as PMEs de Brasil e Argentina, além de outros países da região.

No entanto, o que se percebe no bloco é uma arena de atuação reduzida para atores com menor interlocução, como no caso das pequenas e médias empresas. Sendo assim, e como já abordado acima para os casos específicos de Brasil e Argentina, o MERCOSUL vem sendo usado como uma arena para debate de tarifas e medidas diversas voltadas principalmente para atuação internacional de grandes empresas e comercialização de produtos acabados.

Por meio da Decisão 22/07 do Conselho do Mercado Comum do Sul (CMC), instituiu-se o Fundo MERCOSUL de Apoio a Pequenas e Médias Empresas. Esta decisão, cujas diretivas se reúnem em dois artigos, apresenta considerações acerca da relevância do estímulo às PMEs. Além disso, trata da sua inserção em cadeias produtivas regionais por meio de políticas de financiamento geridas por um fundo administrado pelo bloco (MERCOSUL, 2007). No entanto, o que se percebe é um travamento das negociações por motivos de diferenças entre os sistemas financeiros e peculiaridades na organização econômica dos países do bloco. O Brasil, por exemplo, ainda privilegia o sistema financeiro privado para a captação

dos créditos do fundo, enquanto a Argentina deseja que os aportes partam de recursos públicos (VIDAL, 2011).

O Subgrupo de Trabalho 7 (SGT-7), criado para tratar da promoção da integração industrial do MERCOSUL, não obteve até o momento êxito na execução de programas para a formação de cadeias produtivas na região. O mesmo carece de autonomia nas decisões para implementação de políticas. De acordo com Vidal (2011), ainda que saiba o caminho para a formulação de programas para a integração que envolvam pequenas e médias empresas, seu poder decisório parece perdido em meio a outras prioridades dos foros decisórios do bloco, como aquelas levadas a cabo pelo Grupo de Integração Produtiva (GIP).

Um exemplo da limitação do SGT-7 está na execução do seu Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL. Este objetiva identificar e fortalecer a complementaridade produtiva das empresas do Bloco. Entretanto, ainda não logrou êxito no que diz respeito à inserção de pequenas e médias empresas em cadeias de valor com base regional. O mesmo carece de condições efetivas para a implantação destas cadeias, como recursos para investimentos e uma estrutura institucional centralizada que favoreça a sobrevivência de suas políticas a longo prazo, tendo em vista a reduzida atenção dada pelos países do bloco ao assunto (VIDAL, 2011).

A falta de poder decisório no âmbito do bloco também afeta os trabalhos da Comissão de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME) do MERCOSUL. Esta realiza estudos sobre a legislação nacional em cada Estado parte do bloco. Estes estudos estão voltados para uma análise das condições para a abertura de empresas, financiamento, programas de incubadoras e avaliação da conformidade gerencial das PMEs (MERCOSUL, 2000). Entretanto, seus trabalhos carecem de um real conhecimento por parte de seus integrantes acerca da realidade das políticas nacionais empreendidas pelos países do bloco. Assim como de uma possível estratégia a ser abordada pelo MERCOSUL para a promoção destes atores. Além disso, a agenda da comissão gira em torno de questões pontuais e carece de continuidade nas demais instâncias institucionais e decisórias do bloco (CERVIERI apud VIDAL 2011).

A falta de recursos para a realização de viagens internacionais, ou até mesmo o desconhecimento da agenda das discussões por parte dos representantes das PMEs, também afeta seu poder de participação nos fóruns consultivos do bloco que são de interesse para essas empresas. Exemplo disso é a baixa adesão de pessoas ligadas às PMEs nas reuniões do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) do MERCOSUL. Isto embora estas empresas sejam a maioria esmagadora das empresas nos Estados parte (NETO, 2006).

Além da falta de recursos para o envio de pessoal, os representantes destas empresas geralmente carecem de qualificação necessária para o entendimento e participação em negociações acerca de questões econômicas, políticas e jurídicas de natureza complexa. A situação é ainda agravada pela ausência de uma instituição que represente as PMEs no âmbito do fórum. Dentre as entidades representativas dos empresários, não constam associações ou entidades específicas para as PMEs, o que reflete sua baixa incidência política no âmbito do MERCOSUL (NETO, 2006).

### 3.4 Promovendo Acordos entre Empresas

De acordo com Lins e Bercovich (1995), acordos empresariais são espécies de convenções entre duas ou mais empresas relativas a questões concretas de duração variável e juridicamente formalizadas. O objetivo mais comum quando da realização deste tipo de acordo é a melhoria da competitividade, Isto tendo em vista a possibilidade de cooperação tecnológica e informacional, a oportunidade de acesso a novos mercados, e a maior especialização e flexibilidade na produção por meio do comércio e capacitação. Em suma, consistem em elementos fundamentais para o ganho de competitividade e formação de cadeias produtivas entre empresas estrategicamente complementares. Por isso são defendidos aqui como políticas válidas para a promoção da inserção das PMEs brasileiras e argentinas em cadeias de valor conformadas, sobretudo, entre os dois países.

Estes acordos e a cooperação que os envolve são elementos básicos para uma integração real, ainda mais aquela que tem como vetor a inserção de PMEs em cadeias de valor. Estes oferecem condições reais para que um número cada vez maior de PMEs possa internacionalizar suas atividades, tendo acesso a mercados ampliados e obtendo ganhos de escala e especialização. Além disso, a inserção internacional, pautada em acordos empresariais bem estruturados, permite uma atuação mais segura de empresas de menor porte em um cenário de abertura econômica e exploração de mercados com características distintas do nacional (LINS e BERCOVICH, 1995).

A cooperação é de suma importância nos processos de integração, independentemente dos atores envolvidos. Por isso, conhecer as possibilidades para a realização de acordos entre pequenas e médias empresas é extremamente relevante na indução da formação de cadeias de valor. Como argumenta Ohmae (1995), o advento da globalização torna necessária a cooperação entre empresas para o correto posicionamento dessas em um ambiente global. Isto por meio da produção em um contexto de utilização de recursos e capacidades externos à própria empresa.

Nesta realidade, como apontado por Lins e Bercovich (1995), as PMEs crescem em importância e passam a fazer parte de cadeias onde atuam em diversos níveis, seja por meio da cooperação ou complementação comercial. Daí a importância da consolidação de acordos empresariais não somente relativos à associação vertical entre PMEs e empresas de grande porte. Também são importantes aqueles realizados entre as próprias empresas de menor porte por meio de uma lógica de inserção horizontal em CGVs.

Políticas por parte do Estado para a promoção de associações de negócios internacionais com parceiros econômicos estratégicos, como é o caso de Brasil e Argentina, podem facilitar a interação e o desenvolvimento de laços de relacionamento entre PMEs e empresas líderes destes e até de outros países (PIETROBELLI e RABELOTTI, 2004). Esta promoção pode ser feita também pela realização de eventos, feiras e mostras empresariais que coloquem as empresas em evidência.

Além disso, o estímulo a práticas de acordos empresariais pode partir do apoio governamental, muitas vezes reclamado por parte das firmas, no que diz respeito à facilitação do acesso a informações sobre o mercado do país estratégico (preços, disponibilidade de produtos, serviços, entre outros). Além da mediação do contato com as empresas potencialmente parceiras por meio de facilitadores comerciais. Somado a isso pode estar o assessoramento acerca da melhor maneira de estabelecer as negociações. Ademais, o Estado, por meio de suas agências, pode prestar apoio técnico para a realização dos trâmites necessários quando do firmamento de acordos para importação, exportação, troca de informações, entre outros (LINS e BERCOVICH, 1995).

Os cuidados para a manutenção de uma mínima harmonização macroeconômica também são fundamentais para o sucesso de acordos empresariais. Isto porque um ponto crucial na negociação de acordos entre empresas é o equilíbrio entre custos e benefícios por parte de seus sócios. Daí a importância do Estado na hora de equilibrar os custos de produtos em relação ao país parceiro para que estes não percam competitividade naquele mercado.

Além de um assessoramento contínuo, o Estado deve primar pela eliminação de entraves burocráticos, de ordem legal, tributária e tarifária no tocante às atividades previstas nos acordos. Adicionada a isto está a necessidade de estimular a capacitação profissional das empresas, sua experiência em comércio exterior, e a otimização de sua estrutura gerencial, visando a realização de acordos de cooperação e complementação com resultados positivos (LINS e BERCOVICH, 1995).

Vale ressaltar que o sucesso alcançado por um acordo firmado entre empresas, seja ele para cooperação ou comércio, não está somente atrelado ao grau de incentivo dado pelo

Estado ou às condições gerenciais e produtivas da empresa, mas também ao tipo de acordo buscado. Quanto maior o número de condições envolvidas no acordo, mais difícil a sua concretização. Isto devido ao maior número de obstáculos institucionais a serem superados, além do elevado número de condições favoráveis que devem ser reunidas para que acordos desta natureza deem certo (LINS; BERCOVICH, 1995).

Lins e Bercovich (1995) observaram a importância da forma dos acordos para as condições de sucesso. Em seu estudo acerca dos acordos empresariais entre empresas brasileiras e argentinas, firmados entre novembro de 1993 e fevereiro de 1994, obtiveram sucesso aqueles com menor grau de complexidade. Estes normalmente contemplavam algum tipo de intercâmbio tecnológico, sendo um número menor de acordos bem-sucedidos aqueles puramente comerciais. Assim, os autores observaram que os acordos têm maior possibilidade de êxito quando os objetivos neles explicitados são mais consistentes e realmente importantes. Estes devem englobar necessidades fundamentais das empresas, a exemplo da cooperação tecnológica e complementação produtiva, ou mobilizar capacidades estratégicas das firmas, como qualidade e inovação.

### 3.5 Intensificando a Integração Produtiva

Como visto nas sessões anteriores, embora Brasil e Argentina tenham ao longo dos anos desenvolvido todo um aparato de políticas para a internacionalização de pequenas e médias empresas, estas ainda não lograram êxito. Isto devido ao seu baixo grau de sofisticação no que concerne a inserção desses agentes em cadeias de valor e estímulo à integração produtiva. Além do que a recorrente instabilidade macroeconômica e a falta de sincronia econômica entre os dois países desde a constituição do MERCOSUL contribuíram como obstáculos às políticas para integração (ABDI, 2010).

Longo períodos de baixo crescimento e as consequentes restrições externas serviram para aprofundar as diferenças nos regimes econômicos, sobretudo nas políticas cambiais dos países. Tal fato resultou em ciclos curtos e alternados de expansão econômica e aproximação comercial, além de graves conflitos que congelaram o processo de integração. O caráter intermitente do crescimento surgiu ao longo dos anos como entrave a um ciclo prolongado de ações para a integração. O que restringiu investimentos em fases expansivas e estimulou a exportação da produção excedente para o país vizinho em fases recessivas (ABDI, 2010).

Tendo isso em vista, a promoção de investimentos diretos bilaterais de empresas argentinas e brasileiras pode vir a atuar como elemento mitigador dos entraves à integração e formação de cadeias de valor que incluam PMEs dos dois países. Uma vez que pode permitir

a combinação das vantagens adquiridas no país de origem com o potencial do país receptor em determinado setor econômico.

Para tal, o papel das políticas é o de identificar e avaliar oportunidades em setores mais frágeis. Aqueles que colocam em desvantagem competitiva as empresas dos dois países frente aos demais concorrentes. Isto em uma lógica de promoção da competitividade internacional das PMEs frente a atores extra-regionais por meio da expansão de um ciclo de investimentos tão indispensáveis ao desenvolvimento econômico de Brasil e Argentina.

Assim, serão apresentados nessa sessão setores potencialmente estratégicos para o intercâmbio de investimentos entre Brasil e Argentina, e que contemplam a formação de cadeias produtivas entre os dois países. Além disso, que gerem oportunidades para a inserção de PMEs em cadeias de valor.

Para tal, a análise das oportunidades terá como base o relatório produzido pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial que objetiva a identificação de setores com alta complementaridade econômica entre Brasil e Argentina. Este utilizou como critérios de avaliação a assimetria<sup>28</sup> entre os setores e empresas dos dois países; a necessidade de fortalecimento da competitividade destas empresas naqueles setores; as prioridades percebidas nas políticas nacionais de desenvolvimento para Brasil e Argentina; e o grau de aproveitamento das oportunidades por parte dos atores privados nacionais (ABDI, 2010).

Vale ressaltar que o papel das políticas estatais para os setores observados incorre na execução de incentivos por meio da regulamentação ou coordenação das iniciativas das empresas. Ademais, da disponibilização de informações estratégicas, promoção da aproximação entre os atores privados nacionais e facilitação comercial.

### 3.5.1 Petróleo e Gás

Brasil e Argentina apresentam um alto potencial de intercâmbio no setor. A Petrobrás atua com extração de petróleo na Argentina, enquanto empresas argentinas são fornecedoras de equipamentos e componentes para empresas brasileiras do setor. Além do que no Brasil é latente a tendência política de expansão dos investimentos para aumento da capacidade de extração de petróleo e gás. Aliada a isso está a necessidade de domínio da tecnologia para extração em águas profundas por parte do país, dada a descoberta recente do pré-sal. Em

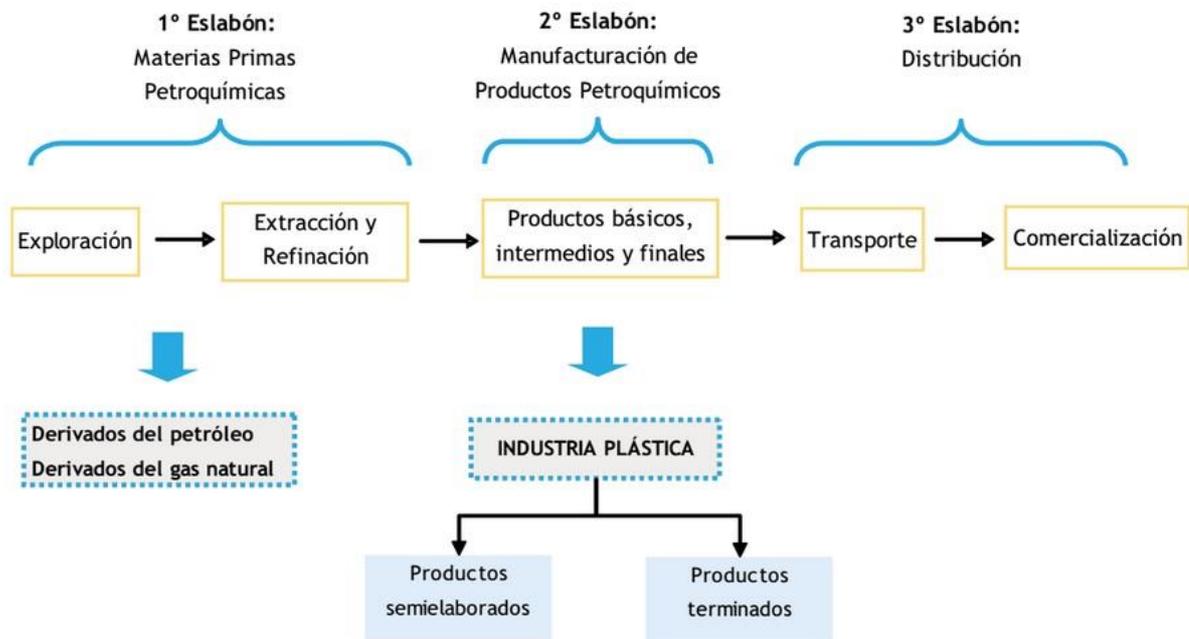
---

<sup>28</sup> A assimetria importa em termos de integração, uma vez que expõe oportunidades para a complementaridade econômica com base em setores que apresentam relevante potencial de desenvolvimento por uma das partes e que podem ser estimulados pela outra.

complemento a isso, está a forte capacitação das empresas argentinas no fornecimento de equipamentos especializados para as atividades de extração.

Outro importante fator é o forte intercâmbio comercial percebido entre os países na indústria plástica. A cadeia de valor da indústria petroquímica, como visto na figura abaixo, contempla a produção de outros tipos de compostos advindos do petróleo e do gás natural, resultantes de processos de refinamento e separação. Em termos agregados, este setor faz parte da indústria química, dividida em leve e pesada, cujas subdivisões são a química orgânica e a inorgânica.

**Figura 9 – Estrutura da Cadeia Petroquímica**



Fonte: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI (2010, p. 96).

A cadeia de valor analisada se inicia no processo de exploração, extração e refino da matéria prima. No segundo elo, vinculado à manufatura dos produtos petroquímicos, dá origem à indústria plástica e seus processos para a produção de produtos semi-acabados e acabados. No terceiro e último elo, tem-se a comercialização dos produtos resultantes dessa cadeia produtiva.

A petroquímica usualmente é classificada como indústria química orgânica pesada. Dentre os produtos derivados de insumos petroquímicos estão os plásticos. Esta indústria é em quase sua totalidade formada na Argentina e no Brasil por empresas de pequeno e médio porte com processos relativamente maduros e uma base tecnológica já estabelecida. Entretanto, o desenvolvimento de novos materiais termoplásticos e a crescente concorrência

internacional no setor, obriga os fabricantes argentinos e brasileiros a adquirir novas máquinas e equipamentos. Estes são atualmente importados de países como Alemanha e Itália. Tal realidade abre espaço para a atuação de acordos bilaterais para o intercâmbio tecnológico e capacitação conjunta das empresas do setor por meio de acordos empresariais firmados entre os países.

Já se observa atualmente no setor um importante intercâmbio bilateral, seja comercial ou tecnológico, entre as empresas da cadeia, o que demonstra a importância de um fortalecimento ainda maior do mesmo para promoção da integração regional. Além do que reflete um nível considerável de entendimento entre os empresários de ambos os países, com presença das PMEs, o que facilita o desempenho paralelo do setor em ambos e a ausência de litígios comerciais significativos na área, criando oportunidades de entendimento comercial.

### 3.5.2 Autopeças

As indústrias automobilísticas brasileira e argentina estão entre os setores da economia mais integrados nos dois países. O alto grau de articulação do setor automotivo é fruto da histórica aproximação bilateral dos dois países no âmbito de restrições mutuamente negociadas em acordos de complementação econômica como o ACE 14. Entretanto, tal aproximação está longe de ter esgotado seu potencial. Além de ser uma das cadeias de valor mais pulverizadas, e assim com grande potencial para complementaridade, este setor é de suma importância econômica para os dois países, sendo um dos principais focos de apoio político direto e indireto por parte dos dois governos.

Na Argentina, por exemplo, foi aprovada em 2008 a Lei 26393, ou *Ley de Desarrollo y Consolidación del Sector Autopartista Nacional*. A mesma estabelece o regime de fortalecimento da indústria automotiva e o regime de consolidação da produção nacional de motores e caixas de transmissão. Assim, outorga benefícios como reembolso sobre compras de componentes de origem local, dentre outros (industria.gob.ar).

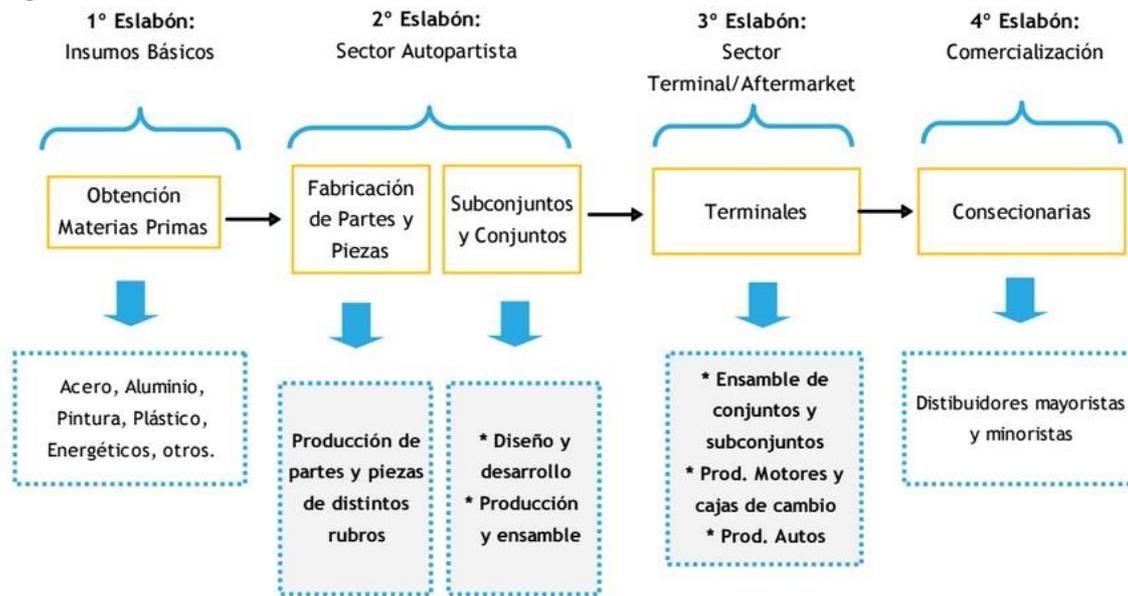
No Brasil e na Argentina houve forte desnacionalização e reorganização da produção das empresas fornecedoras de autopeças durante os anos 1990. No Brasil, algumas empresas de capital nacional sobreviveram e se consolidaram como fornecedoras globais de montadoras em cadeias de valor. Estas mesmas empresas têm realizado investimentos na Argentina para suprir a produção das filiais locais das montadoras instaladas naquele país.

Na Argentina, o setor de autopeças é formado por cerca de 400 empresas produtoras de partes, peças e componentes. No setor, há uma grande heterogeneidade quanto ao porte das

empresas, sendo a cadeia argentina composta por pequenas, médias e grandes empresas fornecedoras de produtos com variados graus de elaboração e complexidade.

Como apresentado na figura abaixo, a cadeia automotiva é extensa e complexa, composta por empresas de diversos portes localizadas em diferentes níveis de atuação:

**Figura 10 – Estrutura da Cadeia Automotiva**



Fonte: Fonte: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI (2010, p. 126).

No primeiro nível produtivo estão os fabricantes de autopeças. Estes contam com processos de engenharia e produção pulverizados globalmente e com alto desenvolvimento tecnológico. No segundo nível de agregação estão fornecedores de componentes padronizados que geralmente interagem com outros fornecedores de peças e componentes, sejam eles locais ou não. No terceiro elo estão os fornecedores de componentes não padronizados, ou seja, não exclusivos do setor automotivo, ou fornecedores de matérias primas, geralmente vinculados ao mercado de reposição. Aqui predomina a atuação das PMEs com capital nacional.

A cadeia produtiva automobilística é muito importante economicamente para os dois países. Neste sentido, a regulamentação e os incentivos governamentais são de fundamental importância na hora de definir padrões produtivos e incentivar empresas a alcançá-los. Tanto a Argentina quanto o Brasil contam com mercados domésticos bem desenvolvidos e capazes de absorver a oferta das montadoras internacionais, e portanto atrativos para investimentos estrangeiros. No entanto, vale ressaltar a importância de políticas nacionais que estabeleçam contrapartidas de desenvolvimento e capacitação tecnológica dos fornecedores nacionais de menor porte que estão englobados nas cadeias produtivas destas grandes empresas. Além da

importância em se direcionar políticas para a integração produtiva e redução gradual das restrições comerciais entre ambos os países.

### 3.5.3 Aeronáutica

Neste setor há uma grande assimetria entre Brasil e Argentina. O Brasil conta com uma empresa que é líder mundial no segmento de jatos regionais, a Embraer. Esta apresenta um grau moderado de internacionalização dos seus investimentos e articula uma cadeia global de fornecedores. O setor ainda recebe grande atenção política no Brasil. A Argentina, por sua vez, tem aumentado seu engajamento e pretende reestruturar o setor aeronáutico depois de muitos anos sem significativos investimentos, além de contar com relativa capacitação técnica na área.

De acordo com o documento “Inovar e Investir para Sustentar o Crescimento”, o Brasil pretende incrementar sua liderança internacional na área por meio do fortalecimento da Embraer. Para tal, pretende estimular a participação de fornecedores nacionais no mercado nacional e internacional, além de ter planos para o estímulo à participação destes no mercado sulamericano de helicópteros (ABIMAQ, 2008).

A maior parte dos fornecedores brasileiros da cadeia produtiva são PMEs com limitado grau de competitividade e alcance de mercado subutilizado. Estas, com dificuldades de acesso ao financiamento, dependem essencialmente de recursos próprios, sendo o autofinanciamento o principal recurso utilizado para sustentar investimentos de expansão produtiva.

Na Argentina, a principal estratégia de expansão do setor esboçada pelo governo é a de estimular a inserção de suas empresas em CGVs enquanto fornecedoras de partes para empresas líderes, como é o caso da Embraer. Assim, as oportunidades de integração surgem no sentido da possibilidade de exploração por parte do Brasil da rede de potenciais fornecedores argentinos que podem suprir a insuficiente oferta nacional brasileira. Além disso, há a possibilidade de cooperação tecnológica para o desenvolvimento do setor aeropartista naquele país. Isto por meio do estabelecimento de acordos com preferências comerciais para a compra e venda de partes e produtos acabados entre as empresas.

A definitiva consolidação brasileira no setor aeronáutico pode estar condicionada ao desenvolvimento da atividade na Argentina por meio do estímulo a um importante parceiro comercial e potencial provedor de partes para a cadeia produtiva brasileira. Tal fato levando em consideração a relativa convergência política acerca das intenções para estímulo do setor, a complementaridade econômica percebida para a área, e a proximidade geográfica dos dois

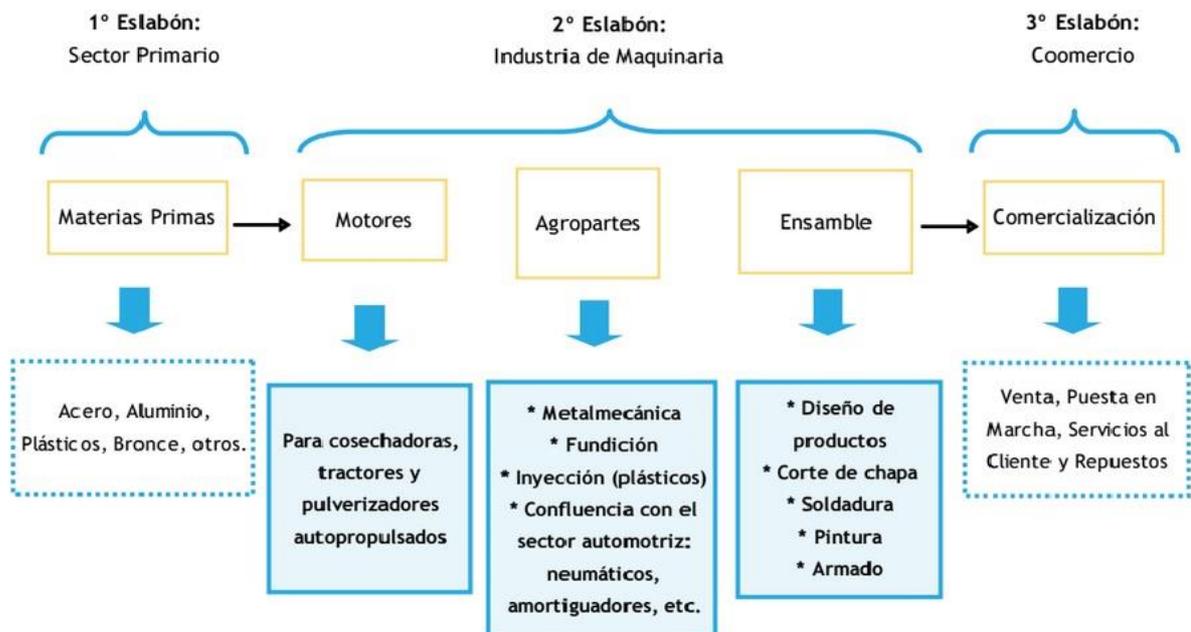
países. Desta forma, um primeiro passo seria revitalizar a atividade na Argentina para a inserção de PMEs daquele país na cadeia de valor da Embraer, e um segundo passo seria o avanço em cooperação tecnológica, investimentos e otimização produtiva para o *upgrading* das empresas brasileiras e argentinas em atividades de maior valor agregado.

### 3.5.4 Máquinas e Equipamentos Agrícolas

Na Argentina, a cadeia de valor de máquinas agrícolas concentra cerca de 300 empresas fabricantes de máquinas e outras 345 de peças. Nesse mercado percebe-se um predomínio de PMEs que representam entre 70% e 80% das empresas do segmento. Entretanto o setor de produção de tratores e colheitadeiras é dominado por empresas multinacionais, cujas cadeias produtivas integram PMEs como fornecedoras de peças e equipamentos. Durante a década de 90, no entanto, grande parte destas empresas multinacionais migrou para o Brasil, onde encontraram menores custos de produção.

A cadeia de máquinas e equipamentos agrícolas é bastante ampla. Esta vai desde a extração de matérias primas, como aço, alumínio e bronze até a concepção e comercialização do produto final, como observado na figura abaixo:

**Figura 11 – Estrutura da Cadeia de Máquinas e Equipamentos Agrícolas**



Fonte: Fonte: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI (2010, p. 155).

Da cadeia são resultantes motores para colheitadeiras, tratores e pulverizadores autopropelidos. Ainda no segundo elo, são gerados componentes para máquinas agrícolas que

podem ter convergência com peças aproveitadas pelo setor automotivo, a exemplo de pneus e amortecedores. Encerrando esse elo, tem-se atividades ligadas ao desenho e montagem do produto para posterior comercialização.

Enquanto o segmento agrícola brasileiro como um todo é majoritariamente formado por empresas multinacionais e importadoras de peças e componentes, a Argentina tem demonstrado nos últimos anos um desenvolvimento tecnológico considerável para o setor, tendo muitas de suas empresas se adequando a padrões internacionais. Seja as PMEs que atuam no provimento de máquinas e peças, ou as empresas restantes no mercado de tratores, por exemplo. Além do que o país tem se consolidado como um importante polo de fornecimento de peças para o setor.

Em função disso, identifica-se oportunidades para complementação comercial em cadeias de valor compartilhadas entre os países, além da possibilidade do desenvolvimento de negócios conjuntos, por meio de *Joint Actions*, entre as empresas grandes atuantes no mercado brasileiro e as PMEs argentinas.

### 3.5.5 Software

Brasil e Argentina contam com programas de incentivo ao desenvolvimento da indústria de software por considerarem o setor estratégico. Ambos procuram desenvolver mão-de-obra qualificada a custos competitivos para o mercado internacional. Entretanto, são incipientes os investimentos bilaterais para integração produtiva e cooperação empresarial nessa área.

O potencial aqui observado é o de desenvolvimento conjunto de softwares em forma de aplicativos para atividades nas quais os dois países possuem alto grau competitivo mundial, como é o caso do *agrobusiness*. Iniciativas neste sentido representariam investimentos substanciais em setores já consolidados, que poderiam otimizar seus processos, além de consistirem em oportunidades para a capacitação das PMEs que dominam o setor nos mercados argentino e brasileiro.

Segundo o documento “Inovar e Investir para Sustentar o Crescimento”, o setor de Tecnologia da Informação (TI) está incluído dentre as áreas estratégicas para as políticas de desenvolvimento econômico do Brasil (ABIMAQ, 2008). O objetivo aqui é permitir com que o país seja em um futuro próximo um grande exportador de *softwares* e serviços de TI, além de ampliar a produção em segmentos como a produção de displays e microeletrônica.

A situação atual, no entanto, é de baixa participação das empresas brasileiras inclusive no mercado nacional, que é dominado por empresas de pequeno e médio porte. Já a Argentina

se destaca no cenário latino-americano pela qualificação de sua mão de obra a custos competitivos, especialmente em atividades como design de *softwares*. Este país estabeleceu um sistema de promoção à produção de *softwares* a nível nacional por meio da Lei 25.992. Este regime, que durou de 2005 a 2014, estabeleceu benefícios fiscais como a conversão de impostos em créditos fiscais de até 70% a serem usados quando do pagamento de impostos nacionais.

A estratégia de integração entre Brasil e Argentina para este setor deve contemplar a cooperação por meio de capacitação entre as PMEs argentinas e brasileiras por meio de acordos empresariais ou *Joint Actions*, aproveitando o maior nível de desenvolvimento tecnológico das empresas argentinas. Além disso, os reduzidos recursos das empresas argentinas do setor cria a possibilidade de investimentos por parte de grandes empresas brasileiras que querem se aproveitar do *know-how* destas para o desenvolvimento de softwares que possam otimizar sua capacidade produtiva, como é o caso de empresas do ramo de *agrobusiness*.

### 3.5.6 Outros Setores

Outros setores econômicos também apresentam oportunidades para a formação de cadeias que possibilitem a integração produtiva entre Brasil e Argentina e a inserção das PMEs destes países em CGVs. Na mineração, o Brasil conta com uma empresa líder da cadeia global de valor do setor, a Vale, enquanto na Argentina predominam PMEs na extração de minerais não metálicos e pedras. Tal realidade cria a possibilidade da realização de negócios conjuntos comandados por investimentos naquele país para o desenvolvimento de projetos de mineração, além da utilização da cadeia de fornecedores de peças, componentes e serviços existente na Argentina.

No setor naval, a Argentina possui capacitação para a produção de navios pequenos e médios, enquanto o Brasil vem investindo na revitalização da sua indústria naval devido à forte demanda pela extração de petróleo em alto mar. Demanda esta que ultrapassa a capacidade atual de produção de navios e equipamentos observada hoje nos dois países. Assim, a presença da Petrobrás na extração de petróleo na Argentina, tal como a presença de empresas argentinas fornecedoras de equipamentos e componentes no Brasil, determinam condições favoráveis para um processo de integração entre os países.

Além do já exposto acima, a promoção da integração produtiva entre os países também pode contemplar setores estratégicos para o desenvolvimento da infraestrutura de transportes. O investimento no setor ferroviário, além de possibilitar a diminuição de custos

logísticos em ambos os países, pode também propiciar a integração física entre Brasil e Argentina.

As malhas ferroviárias de ambos os países foram privatizadas na década de 1990 e demandam grandes investimentos para a otimização do transporte de cargas. Tanto no Brasil quanto na Argentina há previsões para a expansão e a modernização do transporte ferroviário, o que abarca, inclusive, investimento em trens de alta velocidade.

Ambos possuem capacidade produtiva de equipamentos e moderado nível de capacitação tecnológica no setor, tendo o Brasil vantagem de escala. A Argentina conta ainda com uma empresa multinacional que é líder mundial no setor, a Alstom, e o Brasil, por meio da Vale, demanda muito do transporte ferroviário para extração de minérios, inclusive em território argentino. Assim, as demandas presentes em ambos os países criam um grande potencial de negócios conjuntos que possibilitam encomendas programadas por parte de suas empresas. Além do importante poder de compra dos governos e a existência de condições empresariais favoráveis que potencializam investimentos de ambas as partes.

## CONCLUSÃO

A realidade de um comércio internacional cada vez mais enraizado em redes produtivas que englobam diferentes países cria novas necessidades em atores que querem atuar internacionalmente. Estados que queiram sustentar um crescimento econômico a longo prazo, utilizando-se de mercados externos para tal, devem estar adequados à dinâmica das CGVs. Estas redes criam novas oportunidades para atores com limitada ou inexistente presença internacional, como é o caso das pequenas e médias empresas. A inserção destas empresas em cadeias produtivas globais é um importante passo para o estímulo ao aprendizado e inovação, com decorrente ganho de competitividade, uma vez que os fluxos de conhecimento são componentes cruciais das CGVs.

Viu-se neste trabalho que as pequenas e médias empresas podem ter uma participação ativa nessas cadeias. Atuando como fornecedoras, as PMEs podem produzir sobre contrato para as empresas líderes ou seus fornecedores de níveis superiores, beneficiando-se dos fluxos de conhecimento envolvidos nesse processo. Para tal, devem ser amparadas por políticas adequadas geridas pelo Estado, além da necessidade de cooperação com outras empresas para que possam atingir eficiência coletiva.

Esta realidade cria possibilidades para que empresas de menor porte possam se especializar posicionando-se em pontos estratégicos das cadeias produtivas. O aprendizado advindo da inserção destes atores nesta lógica comercial pode ser crucial para que estas empresas possam, com o tempo, alcançar níveis mais altos e com maior agregação de valor nesta lógica produtiva.

Tanto Brasil como Argentina possuem um vasto aparato institucional para o planejamento e execução de políticas que abarquem PMEs. O sistema argentino, no entanto, funciona sob uma dinâmica complexa e que muitas vezes carece de medidas mais específicas a serem aplicadas, assim como o brasileiro que carece de profundidade e articulação. Além disso, o que se percebe em ambos os países é uma ausência de políticas voltadas para a inserção de empresas em mercados internacionais que tratem especificamente de cadeias globais de valor. Além disso, que tracem ações concretas para a integração de PMEs a estas redes produtivas. Isso reflete a falta de entendimento dos tomadores de decisão acerca da nova dinâmica do comércio internacional e a importância da integração de suas empresas às CGVs.

Neste sentido o Brasil avança com o Plano Nacional de Exportações. O PNE, ao estabelecer um conjunto de diretrizes para o período que vai de 2015 a 2017, é um divisor de

águas nas políticas de promoção a exportação até então observadas. Ainda que não seja possível avaliar seus resultados concretos, o plano cria expectativas por contar com uma visão atualizada da realidade do comércio internacional. O mesmo tem como pilares a internacionalização de empresas e atração de investimentos, além de estabelecer planos de ação concretos que abordam PME e cadeias globais de valor.

No Brasil e na Argentina, a configuração do arranjo institucional também parece consistir em um entrave significativo às PMEs. O sistema argentino sofre com seu reduzido grau de amadurecimento e demonstra considerável desarticulação. Seja pela ausência de mecanismos eficazes para a mensuração dos resultados alcançados pelas políticas ou pela carência de metas específicas para setores específicos, com foco em mercados internacionais e cadeias de valor. Enquanto no Brasil percebe-se a falta de autonomia de instituições formuladoras de políticas comerciais, como a CAMEX; um reduzido orçamento destinado a atividades de comércio exterior, como visto no caso do MDIC; e desconhecimento das políticas públicas por parte do empresariado, assim como da melhor maneira para a utilização destas.

Tanto no Brasil quanto na Argentina, o grande número de políticas disponíveis para PMEs acaba por gerar um efeito contrário ao esperado. Os empresários de ambos os países precisam estar mais atualizados acerca dos programas que podem ser aproveitados por suas empresas, assim como no que diz respeito aos requisitos para participação nos mesmos. A grande volatilidade das políticas industriais, como visto no caso brasileiro, gera problemas para o planejamento das empresas, fator crucial para PMEs que querem entrar em redes produtivas complexas e geograficamente dispersas.

Este trabalho conclui que o difícil ambiente de negócios encontrado nos dois países consiste em mais um entrave para a inserção de pequenas e médias empresas em CGVs. As dificuldades decorrentes da abertura de um novo negócio e a pesada carga tributária administrada nos dois países desestimulam a criação de novos empreendimentos e expansão daqueles que já existem. Estes fatores, somados ao alto custo para exportação e importação, afetam diretamente a competitividade das PMEs nos disputados mercados internacionais. Além de minar a confiança do empresariado e dos investidores, um ambiente de negócios inapropriado inflaciona preços e não permite com as PMEs brasileiras e argentinas tenham vantagens enquanto fornecedores em CGVs.

Uma maior inserção das PMEs de Brasil e Argentina em cadeias de valor perpassa por uma reforma institucional que reconheça a importância da atuação destes atores em mercados internacionais, mais especificamente em CGVs. Esta reforma deve resultar em políticas

adequadas à nova realidade do comércio internacional e que possam ir além do estímulo à exportação de produtos acabados. Podem ser cruciais para este processo práticas para a reestruturação gerencial e estratégica das PMEs. As mesmas devem possibilitar com que estas empresas entendam e adequem-se aos mercados internacionais, além de capacitar quanto a correta utilização dos mecanismos criados por parte do Estado e como estes podem ser incorporados às estratégias empresariais.

No plano doméstico, conclui-se que a manutenção de um ambiente de negócios favorável permite a dinamização da realidade empresarial e facilita a entrada de PMEs em mercados internacionais ao diminuir os custos e riscos relacionados a este processo. Para tal, Brasil e Argentina devem prezar pela otimização do processo de importação e exportação, diminuição da carga tributária e facilitação do acesso ao crédito e financiamento, hoje vistos como grandes entraves aos seus setores privados nacionais.

Argumentou-se também neste estudo a importância da formulação de acordos comerciais que possam ir além da negociação de tarifas para a exportação de produtos acabados. Os acordos formulados por Brasil e Argentina devem equilibrar a preocupação com o desvio de comércio regional com a manutenção de regras mais flexíveis que facilitem o processo de *offshoring* e, conseqüentemente, a conformação de cadeias produtivas. No âmbito do MERCOSUL, as políticas voltadas para as PMEs dos países do bloco devem privilegiar a cooperação e a integração de uma cadeia de valor regional, contemplando pequenas e médias empresas e criando condições para que este planejamento possa tornar-se realidade.

Ainda no sentido da criação de uma cadeia de valor regional, a promoção de investimentos bilaterais de empresas brasileiras e argentinas pode ser o elemento catalizador da integração produtiva na região. Como visto, o perfil de complementaridade destes países em setores estratégicos pode aumentar o fluxo de investimentos na região. Além disso, pela conformação de cadeias produtivas, cria oportunidades para a atuação e desenvolvimento de PMEs, sendo uma porta de entrada para estas empresas em mercados internacionais.

## REFERÊNCIAS

ABDI. *Balanço da PITCE 2005*. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2006.

\_\_\_\_\_. *Complementaridade Produtiva entre Brasil e Argentina: Oportunidades de Negócios Conjuntos para Promover a Integração*. Série Cadernos da Indústria ABDI., nº 17. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2010.

ABIMAQ. *Política de desenvolvimento Produtivo: Inovar e Investir para Sustentar o Crescimento*. [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.abimaq.org.br/Arquivos/Html/DEEE/PDP%20-%20Livreto.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2015. , 2008

AGENCIA NACIONAL DE PROMOCIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA. *Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.agencia.mincyt.gob.ar/frontend/agencia/instrumentos/4>>. Acesso em: 27 abr. 2015. , [S.d.]

APEX. *A Internacionalização da Economia Chinesa - A Dimensão do Investimento Direto*. , Conjuntura e Estratégia. Brasília: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Eventos, 2012.

ARAUJO, J. T. Revista Brasileira de Comércio Exterior. *Fragmentação da produção e competitividade internacional: o caso brasileiro*, Cadeias Globais de Valor. v. 115, p. 42–51, 2013.

BALDWIN, R.; OKUBO, T. *Heterogeneous firms, agglomeration and economic geography: spatial selection and sorting*. Journal of Economic Geography, Oxford University Press, vol. 6(3), p. 323-346, 2006.

BANCO DO BRASIL. *Funproger*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/portallbb/page3,110,4497,11,0,1,3.bb>>. Acesso em: 28 abr. 2015. , [S.d.]

\_\_\_\_\_. *Proger Exportação*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <[http://www.bb.com.br/portallbb/page44,108,3397,8,0,1,2.bb?codigoNoticia=182&codigoMenu=125&codigoRet=313&bread=25\\_9](http://www.bb.com.br/portallbb/page44,108,3397,8,0,1,2.bb?codigoNoticia=182&codigoMenu=125&codigoRet=313&bread=25_9)>. Acesso em: 28 abr. 2015. , [S.d.]

BARRETO, A. Revista Científica de Informação. *Informação empresarial para o Mercosul: a expansão das fronteiras das microempresas*, Relatos de Experiência. v. 25, n. 1, p. 144–149, jan. 1996.

BARUJ, G.; PORTA, F. *Políticas de Competitividad en la Argentina y su Impacto sobre la Profundización del Mercosur*. , Documentos de Proyectos., nº 7. Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2006.

BELTRAMELLO, A.; De BACKER, K.; MOUSSIEGT, L. *The Export Performance of Countries within Global Value Chains (GVCs)*. OECD Science, Technology and Industry

Working Papers, 2012/02. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/5k9bh3gv6647-en>. Último acesso em 07/05/15.

BEZERRA, E.; CAMPELO, M.; VEIGA, A. *A Internacionalização das Pequenas e Médias Empresas Cearenses no Mercado de Cabo Verde Oportunizada pelo Comércio Informal das Habidantes no Ceará*. . Fortaleza: [s.n.]. Disponível em: <<http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/e/e9/Teste123.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2015. 2007

BID. Carta Mensual INTAL. *Inserción internacional de las PYMES del MERCOSUR*, v. 205, setembro de 2013. Disponível em: <[http://www10.iadb.org/intal/cartamensual/cartas/Articulo.aspx?Id=df6a8522-493b-4f14-83b4-57a63f429a5e#\\_ftn9](http://www10.iadb.org/intal/cartamensual/cartas/Articulo.aspx?Id=df6a8522-493b-4f14-83b4-57a63f429a5e#_ftn9)>.

\_\_\_\_\_. *Grupo BID*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.iadb.org/es/noticias/hojas-informativas/2004-01-08/grupo-bid,2572.html>>. Acesso em: 15 jun. 2015. , [S.d.]

BNDES. *Cadeia produtiva aeronáutica brasileira: oportunidades e desafios*. . Rio de Janeiro: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, 2009.

BNDES. *Fundo Tecnológico (FUNTEC)*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <[http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Fwww.bndes.gov.br%2Fsitebndes%2Fbndes%2Fbndes\\_pt%2Finstitucional%2Fapoio\\_financeiro%2Fprogramas\\_e\\_fundos%2Ffontec.html&sa=D&sz=1&usq=AFQjCNHkesQ6kFd9gC1g7G4LSl4sXAH4eg](http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Fwww.bndes.gov.br%2Fsitebndes%2Fbndes%2Fbndes_pt%2Finstitucional%2Fapoio_financeiro%2Fprogramas_e_fundos%2Ffontec.html&sa=D&sz=1&usq=AFQjCNHkesQ6kFd9gC1g7G4LSl4sXAH4eg)>. Acesso em: 27 abr. 2015. , [S.d.]

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2015. , 1988

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.196, DE 21 de novembro de 2005*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2015. , 21 nov. 2005

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.196, DE 21 de novembro de 2005*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2015. , 21 nov. 2005

CEPAL. *Panorama de La inserción internacional de América Latina y el Caribe* (2013). CEPAL, 2013. Disponível em: <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/50843/P50843.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>. Último acesso em 15/11/13.

CESAR, S.; SATO, E. Revista Brasileira de Política Internacional. *A Rodada Doha, as mudanças no regime do comércio internacional e a política comercial brasileira*, v. 55, p. 174–193, 2012.

CIURIAK, D. et al. *Firms in International Trade: Towards a New Trade Policy*. Social Science Research Network, Working paper, November 2011.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES. *Créditos para la Producción Regional Exportable*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://cfi.org.ar/servicios/empresas-micro>>

pymes/creditos/creditos-para-la-produccion-regional-exportable/>. Acesso em: 27 abr. 2015. , [S.d.]

CRIATEC. *Quem Somos*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.fundocriatec.com.br/pt-BR/quem-somos>>. , [S.d.]

CRISAFULLI, L.; BARALLA, G. *Exportaciones de las Pymes Argentinas*. [S.l.]: IeralPyme, 2011.

CROCCO, M.; SANTOS, F. El sistema de fomento a las micro y pequeñas empresas en el Brasil. *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina: Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. Libros de la CEPAL. Santiago de Chile: [s.n.], 2010. p. 97–157.

DIAS, A. *Reflexões e Ações para a Internacionalização da Pequena Empresa Brasileira*. 2002. 81 f. Dissertação – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

EIA. *Exports of Crude Oil including Lease Condensate - 2013*. , International Energy Data and Analysis. Washington: U.S Energy Information Administration, 2014. Disponível em: <<http://www.eia.gov/beta/international/index.cfm?topl=exp>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

ESTEVADEORDAL, A.; BLYDE, J.; SUOMINEN, K. Revista Brasileira de Comércio Exterior. *As cadeias globais de valor são realmente globais? Políticas para acelerar o acesso dos países às redes de produção internacionais*, Cadeias Globais de Valor. v. 115, p. 6–25, 2013.

FERRARO, C.; STUMPO, G. Las pymes en el laberinto de las políticas. *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina: Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. Libros de la CEPAL. Santiago de Chile: [s.n.], 2010. p. 17–43.

FREUND, C.; PIEROLA, M. *Export Superstars*. , Policy Research Working Paper., nº 6222. Washington: World Bank, outubro de 2012.

FUNDACIÓN OBSERVATORIO PYME (FOP). *Informe 2012, 2013 - Evolución Reciente, Situación Actual y desafíos para 2014*. , Desempeño Regional. Buenos Aires: Fundación Observatorio Pyme, 2014.

GEREFFI, G. Duke Journal of Comparative & International Law. *A Global Value Chain Perspective on Industrial Policy and Development in Emerging Markets*, n. 24, p. 433–458, 2014.

\_\_\_\_\_. Oxford Journals. *Development Models and Industrial Upgrading in China and Mexico*, European Sociological Review. v. 25, p. 37–48, 7 jul. 2008.

GEREFFI, G; HUMPHREY, J. ;STURGEON, T. *The Governance of Global ValueChains*. Review of International Political Economy, 12 (1), p. 78-104, 2005.

GOLDBERG et al. 2008. *Imported intermediate inputs and domestic product growth: evidence from India*. Asian and Pacific Department, IMF.

- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Apoio Tecnológico à Exportação (PROGEX)*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <[http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/apoio-tecnologico-a-exportacao-\(progex\)](http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/apoio-tecnologico-a-exportacao-(progex))>. Acesso em: 27 abr. 2015. , [S.d.]
- HOPKINS, T.;WALLERSTEIN, I. *Commodity chains in the world economy prior to 1800*. *Review*, vol. 10, n. 1, 1986.
- HOPKINS, T.;WALLERSTEIN, I. *Patterns of development of the modern worldsystem*. *Review*, vol. 1, no.2, 1977.
- HU, A.; JEFFERSON, G. *Science and technology in China*. . Pittsburgh: [s.n.]. , nov. 2004
- HUMPHREY, J ;SCHMITZ, *How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?* *Regional Studies*, n. 36, Issue 9, 2002..
- INDEC. *Argentine Foreign Trade Statistics Estimated data for the first three months of 2014*. , nº 18. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 15 maio 2014.
- INMETRO. *Alerta Exportador*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/pontofocal/login.asp?url=clientes/index.asp>>. Acesso em: 28 abr. 2015. , [S.d.]
- KAPLINSKY, R.; READMAN, J. *How Can SME Producers Serve Global Markets and Sustain Income Growth?* Brighton: [s.n.], 2001. p. 71.
- KIMURA, F. 2006. *International production and distribution networks in East Asia: eighteen facts, mechanics, and policy implications*. *Asian Economic Policy Review*, 1.
- KOMOLAVANIJ, S et al.. *Thailand Regional Free Trade Agreements (FTA) and the Effect on Industrial Clustering. Chapter 3: The Formation of Industrial Clusters in Asia and Regional Integration*. [S.l.]: IDE-JETRO, 2008. p. 63–108.
- KRUGMAN, P. *Growing World Trade: Causes and Consequences*. *Brooking Papers on Economic Activity*, 1, 1995.
- LEAMER, E. *Wage Inequality from International Competition and Technological Change: Theory and Country Experience*. *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 86(2), p. 308-314, 1996.
- LEI DO BEM. *O Que é a Lei do Bem?* . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.leidobem.com/lei-do-bem-inovacao/>>. Acesso em: 28 abr. 2015. , [S.d.]
- LINS, H.; BERCOVICH, N. *Ensaio FEE. Cooperação Envolvendo Pequenas e Médias Empresas Industriais no MERCOSUL*, v. 16, n. 1, p. 277–295, 1995.
- MARUCHECK, A. et al. *Product safety and security in the global supply chain: issues, challenges and research opportunities*. *Journal of Operations Management*, vol 29, p. 707-720, 2011.
- MDIC. *Drawback*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=247>>. Acesso em: 29 abr. 2015. , [S.d.]

\_\_\_\_\_. *Balança Comercial Brasileira 2013*. , Balança Comercial Brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2014. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1388692200.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1388692200.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. *Financiamento*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/sistemas\\_web/aprendex/default/index/conteudo/id/194](http://www.mdic.gov.br/sistemas_web/aprendex/default/index/conteudo/id/194)>. Acesso em: 27 abr. 2015. , [S.d.]

\_\_\_\_\_. *Parques Tecnológicos e Incubadoras*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=3&menu=3614>>. Acesso em: 29 abr. 2015. , [S.d.]

\_\_\_\_\_. *Plano Brasil Maior*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128>>. Acesso em: 29 abr. 2015. , [S.d.]

\_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Exportações*. [S.l.]. Disponível em: <[http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1435244583.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1435244583.pdf)>. Acesso em: 15 abr.2015

\_\_\_\_\_. *Registro de Exportação Simplificado (RES)*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.aprendendoaexportar.gov.br/sitio/paginas/comExportar/regExpSimplificado.html>>. Acesso em: 29 abr. 2015. , [S.d.]

\_\_\_\_\_. *Vitrine do Exportador*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/sistemas\\_web/aprendex/default/index/conteudo/id/257](http://www.mdic.gov.br/sistemas_web/aprendex/default/index/conteudo/id/257)>. Acesso em: 29 abr. 2015. , [S.d.]

\_\_\_\_\_. *Exportações brasileiras em 2013 têm terceiro melhor resultado da história*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5&noticia=12923>>. Acesso em 22 jul. 2015. 2014

MINISTÉRIO DE INDUSTRIA. *Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME)*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.industria.gob.ar/fogapyme/>>. Acesso em: 27 abr. 2015. , [S.d.]

\_\_\_\_\_. *Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME)*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.industria.gob.ar/fonapyme/>>. Acesso em: 27 abr. 2015. , [S.d.]

\_\_\_\_\_. *Programa de Apoyo al Joven Empresario*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.industria.gob.ar/jovenes-2/>>. Acesso em: 27 abr. 2015. , [S.d.]

\_\_\_\_\_. *Pymes Argentinas: Protagonistas del Modelo Productivo con Inclusión*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.industria.gob.ar/pymes/>>. Acesso em: 25 abr. 2015. , [S.d.]

\_\_\_\_\_. *Régimen de Crédito Fiscal para Capacitación*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.industria.gob.ar/credito-fiscal-capacitacion/>>. Acesso em: 25 abr. 2015. , [S.d.]

\_\_\_\_\_. *Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.industria.gob.ar/sgr/>>. Acesso em: 27 abr. 2015. , [S.d.]

MINISTÉRIO DE LA PRODUCCIÓN. *Sector Software y Servicios Informáticos (SSI)*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <[http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Fwww.funcex.org.br%2Fmaterial%2FRED+EMERCOSUL\\_BIBLIOGRAFIA%2Fbiblioteca%2FESTUDOS\\_ARGENTINA%2FARG\\_126.pdf&sa=D&sntz=1&usg=AFQjCNE-t4uJTNaufZuNnzkdIyHLwRdItw](http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Fwww.funcex.org.br%2Fmaterial%2FRED+EMERCOSUL_BIBLIOGRAFIA%2Fbiblioteca%2FESTUDOS_ARGENTINA%2FARG_126.pdf&sa=D&sntz=1&usg=AFQjCNE-t4uJTNaufZuNnzkdIyHLwRdItw)>. Acesso em: 25 abr. 2015. , [S.d.]

MIROUDOT, S; LANZ, R.; RAGOSSIS, A. *Trade in intermediate goods and services*. , OECD Trade Policy Working Paper. 93. [S.l.]: OECD, 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/47/14/44437205.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2015.

MRE. *Brasil - Argentina: Intercâmbio Comercial*.. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, fev 2015.

NETO, A. *As Micro, Pequenas e Médias Empresas no MERCOSUL e na União Européia: Os Casos do Brasil e da Itália*. 151 f. Mestrado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

OECD; WTO; UNCTAD. *Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs*. , G-20 Leaders Summit. Saint Petesburg: [s.n.], set 2013.

OHMAE, K. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economics*. Free Press, New York, 1995.

OLIVEIRA, S. E. M. C. DE. *Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional: uma análise comparada das estratégias de inserção de Brasil e Canadá*. 223f. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2014.

PIETROBELLI, C.; RABELLOTTI, R. *Upgrading in Clusters and Value Chains in Latin America: The Role of Policies*. Estudo. Washington: Inter-American Development Bank, 2004.

PORTAL TRIBUTÁRIO. *O que é Lucro Presumido?* . [S.l: s.n.]. Disponível em: <[http://www.portaltributario.com.br/artigos/oquee\\_lucropresumido.htm](http://www.portaltributario.com.br/artigos/oquee_lucropresumido.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2015. , [S.d.]

PORTER, M. *Competition in Global Industries: a conceptual framework*. Competition in global industries. Boston: Harvard Business School Press, 1986.

RECEITA FEDERAL. *Depreciação Acelerada*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/dipj/2005/pergresp2005/pr374a378.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2015. , [S.d.]

\_\_\_\_\_. *Lucro Real*. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/dipj/2005/pergresp2005/pr242a264.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2015. , [S.d.]

\_\_\_\_\_. *O que é o Simples Nacional?* . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Documentos/Pagina.aspx?id=3>>. Acesso em: 25 abr. 2015. , [S.d.]

SEBRAE. *As Micro e Pequenas Empresas na Exportação Brasileira: 1998-2013.* , nº 1. Brasília: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, [S.d.]. Disponível em: <[http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/As%20MPE%20na%20expota%C3%A7%C3%A3o%20brasileira\\_Brasil\\_2013.pdf](http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/As%20MPE%20na%20expota%C3%A7%C3%A3o%20brasileira_Brasil_2013.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Dez anos de monitoramento da sobrevivência e mortalidade das empresas.* 2008. Disponível em: <<http://www.sebraesp.com.br>> Acesso em: 24 Abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Empreendedorismo no Brasil: 2009.* , estudos e publicações do SEBRAE. Relatório Executivo, em parceria com o Global Entrepreneurship Monitor (GEM), FIESP, SESI e SENAI. Brasília: [s.n.], 2009.

\_\_\_\_\_. *Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (FAMPE).* . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/sebraeaz/Ferramenta-facilita-acesso-ao-cr%C3%A9dito-para-os-pequenos-neg%C3%B3cios>>. Acesso em: 25 abr. 2015. , [S.d.]

SEBRAE; CNI. *Observatório da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa.* . [S.l: s.n.]. Disponível em: <http://www.leigeral.com.br/portal/main.jsp?lumChannelId=FF8081812658D379012665B8E055206B>>. Acesso em: 25 abr. 2015. , [S.d.]

SENADO FEDERAL. *Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT): fundo de recursos para financiamento do setor de pesquisa, desenvolvimento e inovação.* . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/inovacao/recursos-fundo-social-royalties-de-petroleo/fundo-nacional-de-desenvolvimento-cientifico-e-tecnologico-fndct-fundo-de-recursos-para-financiamento-do-setor-de-pesquisa-desenvolvimento-e-inovacao.aspx>>. Acesso em: 25 abr. 2015. , [S.d.]

SEPYME. *Programa de Apoyo a la Reestructuracion Empresarial.* . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/104667/norma.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2015. , [S.d.]

SMPE. *Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.* . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.smpe.gov.br/assuntos/forum-permanente>>. , 25 abr. 2015

SOFTEX. *Sobre a Softex.* . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.softex.br/a-softex/>>. Acesso em: 27 abr. 2015. , [S.d.]

SPMEDR. *Disposición 147/2006 - Definición de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.* . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/121328/norma.htm>>. Acesso em: 29 mar. 2015. , 23 out. 2006

STURGEON, T. *et al. Brazilian Manufacturing in International Perspective: a global value chain analysis of Brazil's aerospace, medical devices, and electronics industries.* . [S.l.]: Confederação Nacional da Indústria - CNC, set 2013.

STURGEON, T. *Mapping Integrative Trade: Conceptualizing and Measuring Global Value Chains*. International Journal of Technological Learning, Innovation and Development, Vol. 1, no.3, 2008.

\_\_\_\_\_. Revista Brasileira de Comércio Exterior. *O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e de comércio*, Cadeias Globais de Valor. v. 115, p. 26–41, 2013.

SUFRAMA. *Outros Benefícios*. . [S.l.: s.n.]. Disponível em:

<[http://www.suframa.gov.br/zfm\\_com exterior\\_expor\\_vantagens\\_ob.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_com exterior_expor_vantagens_ob.cfm)>. Acesso em: 27 abr. 2015. , [S.d.]

SZAPIRO, M.; ANDRADE, M. *Proposição de Políticas para a Promoção de Sistemas Produtivos Locais de Micro, Pequenas e Médias Empresas*. , Internacionalização em Arranjos e Sistemas de MPME., nº NT1.8. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

SZTULWARK, S. Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en la Argentin. *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina: Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. Libros de la CEPAL. Santiago de Chile: [s.n.], 2010. p. 45–94.

UNCTAD. *Global Value Chains and Development - Investment and Value Added Trade in the Global Economy*. . [S.l.]: United Nations, 2013.

VIDAL, R. *A Inserção de Micro, Pequenas e Médias Empresas no Processo Negociador do MERCOSUL*. Empresas do Mercosul. Estudo. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão - FUNAG, 2011.

WORLD BANK. *Doing Business 2015 - Going Beyond Efficiency*. , nº 12. Washington: World Bank, 2014.

WORLD TRADE ORGANIZATION, IDE-JETRO. *Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: from trade in goods to trade in tasks*. 2011. Disponível em [http://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/stat\\_tradepat\\_globvalchains\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/stat_tradepat_globvalchains_e.htm) Último acesso em 22/06/15.

WTO. *WTO World Trade Report 2012*.(2013a). Disponível em:

[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/world\\_trade\\_report12\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report12_e.pdf). Último acesso em 05/03/2013.

\_\_\_\_\_. *International Trade Statistics 2014*. , International Trade Statistics. Geneva: World Trade Organization, 2015. Disponível em: <<http://www.wto.org/its2014>>. Acesso em: 29 mar. 2015.