

## OS DESAFIOS DA EXPORTAÇÃO

Renato Baumann\*

### 1. Introdução

A economia brasileira foi por muitos anos uma referência de sucesso em termos de crescimento das exportações e diversificação da pauta de comércio. As décadas de 70 e 80 do século passado foram exemplares nesse sentido.

No entanto, tais resultados foram obtidos, em grande medida, com forte transferência de recursos reais ao setor exportador, a partir de mecanismos elaborados e de baixa transparência. Além disso, sobretudo nos anos 80, a opção por estimular o setor exportador a virtualmente qualquer custo foi uma decorrência das necessidades impostas pelo serviço da dívida externa.

Uma vez equacionada a questão da dívida externa, e, portanto, a necessidade de geração de superávits comerciais elevados, reduziu-se a ênfase dada ao setor. Ao mesmo tempo, a intensidade do uso de incentivos – assim como o formato de sua administração – gerou reação no sentido de se privilegiar uma estrutura menos administrada e mais transparente. A expressão “promoção de exportações” passou a ser vista como sinônimo de ônus fiscal e transferência de recursos a setores privilegiados. A prioridade ao ajuste fiscal levou ao re-desenho de toda a política para o setor, com eliminação de diversos tipos de incentivos fiscais e creditícios, ao mesmo tempo em que a estrutura fiscal sem diversos incentivos adotados até então passava a onerar a produção para exportar.

---

\* CEPAL/ONU e UnB. As opiniões expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições dessas instituições. Agradeço os comentários de Carlos Mussi e Germano de Paula a uma versão anterior, isentando-os de eventuais incorreções remanescentes, bem como os comentários recebidos em Painel no BNDES, de parte de Maria Sílvia Bastos Marques, Embaixador Rubens Barbosa, José Roberto Mendonça de Barros e Renato Sucupira.

Durante boa parte dos anos 90, a essa percepção de que intervenções de estímulo ao setor exportador são menos eficientes que ganhos de produtividade vieram somar-se outros elementos, como valorização cambial, política ativa de juros internos e abertura às importações. Isso, se, de um lado, possibilitou o acesso ampliado a insumos importados, que se supunha proporcionariam maior competitividade, por outro lado, dificultou as condições de competitividade dos produtos brasileiros no mercado externo.

Os choques externos provenientes das crises asiática, em 1997, russa, em 1998, e de especulação contra o Real, em 1999, tornaram clara a necessidade de uma política mais pró-ativa em relação ao setor, sem prejuízo de assegurar as condições para ganhos de produtividade.

Neste artigo, esses temas são considerados levando-se em conta: uma revisão da experiência brasileira com as políticas de estímulo ao setor exportador (seção 2); considerações quanto à questão da competitividade das exportações, o que deveriam ser os objetivos de uma política para o setor, e o papel dos agentes econômicos (seção 3); a discussão sobre mecanismos de apoio à atividade exportadora, sua situação atual e sugestões de ajustes (seção 4); e o espaço para uma contribuição adicional por parte do BNDES (seção 5).

## **2. Breve avaliação da experiência brasileira com promoção às exportações**

A economia brasileira tem um grau de envolvimento limitado com o comércio exterior. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, as exportações representam menos de 10% do PIB brasileiro, tendo superado esse percentual apenas em meados dos anos 50, na primeira metade dos anos 80, e em 2001.

Esse empenho limitado tem se refletido na participação de produtos brasileiros no comércio mundial, que superou 1% em média apenas nas décadas de 1950 e 1980, situando-se, desde a segunda metade dos anos 90, num patamar de 0,9%.

Do início dos anos 70 ao final da década de 80, a política comercial externa do Brasil se caracterizava pela imposição de barreiras às importações, pela preocupação explícita com a diversificação de pauta de exportações e de mercados, pela provisão de incentivos elevados às exportações, uma política de câmbio real administrado em função da balança comercial,

mas com uma institucionalidade inadequada (número elevado de instituições cujas atuações têm efeitos sobre a política comercial externa).

Vinte anos depois, a política comercial externa apresenta barreiras às importações em seu nível mais baixo em muitas décadas, a novidade histórica de estar condicionada por um processo de integração regional (Mercosul), uma política de câmbio flexível, limitações (determinadas pela OMC) à concessão de diversos incentivos de tipo tradicional, e, ainda, uma institucionalidade inadequada.

A essas características da política comercial recente há que se agregar novos condicionantes, como o aprofundamento da internacionalização do parque produtivo, que tem implicações para o balanço de pagamentos (sobretudo via balança de serviços, através do pagamento de fatores) e a ênfase política na estabilidade de preços, limitando a variação cambial.

O objetivo – manifesto a partir do final dos anos 60 – de se atingir níveis expressivos e estáveis de exportações, associados a uma diversificação do tipo de produtos exportados, mas sem alterar de forma expressiva a estrutura de barreiras às importações (dado o que se imaginava fosse uma tendência estrutural ao desequilíbrio do balanço de pagamentos) levou à adoção de um volume expressivo de incentivos às exportações de manufaturados, que, segundo estimativas (Baumann, 1989), poderiam superar em alguns anos – como no início da década de 80 – 2/3 do valor exportado<sup>1</sup>. Na segunda metade dos anos 80, esses estímulos foram gradualmente reduzidos, e, nos anos 90, tenderam a praticamente desaparecer.

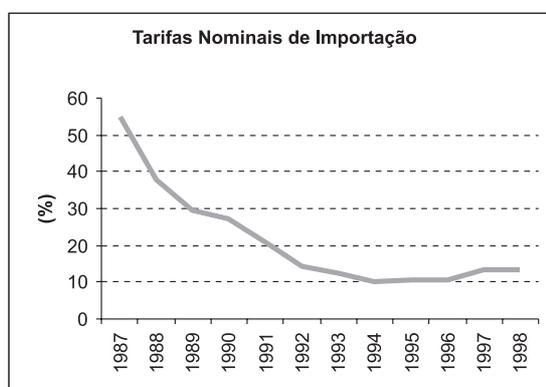
A preservação de um percentual tão expressivo de incentivos ao setor exportador de manufaturas teve claras repercussões em termos orçamentários. De fato, no início dos anos 80, foram intensas as discussões relativas à disponibilidade e aos custos aos recursos destinados a estimular exportações e a incentivar o setor agrícola, bem como foi considerável a pressão, por parte de agências multilaterais, para a eliminação

---

<sup>1</sup> Essas estimativas consideram a isenção do imposto de importação, do IPI, da taxa de melhoramentos de portos, do Adicional sobre frete para a Renovação da Marinha Mercante, da taxa de expediente, do IOF, e do Depósito Compulsório sobre importações; Financiamento de Capital de Giro (Resoluções CMN No.674/882, CIC-Crege 14-11, CONCEX No.68, CMN No.950, CMN 643/883), Financiamentos a Investimentos no Exterior, à Elaboração de Projetos, a Entrepagagem, às Exportações em Consignação, a Promoção Comercial no Exterior, à venda de projetos, à comercialização, financiamento direto ao exportador e equalização das taxas de juros externas, assim como diferencial entre as alíquotas dos Programas Beflex e a alíquota média geral de crédito-prêmio

do componente de subsídios implícitos nessas transferências, e para a necessidade de se reduzir o viés anti-comércio da política econômica, através de maior abertura comercial.

Essa percepção levou a que, ao final da década – mais intensamente, a partir de 1990, com intensificação em 1994 –, ocorresse um processo sem precedente na história econômica do país de redução das barreiras em relação às importações. O gráfico a seguir<sup>2</sup> mostra a trajetória das tarifas nominais de importação no país.



A opção por maior abertura esteve, ademais, associada – após 1994 – ao processo de aproximação com outras economias do Cone Sul e à própria lógica do programa de estabilização de preços, que demandava maior concorrência por parte de produtos competidores externos. Essa vinculação com o nível de preços internos proporcionou – no Brasil como em outros países da América Latina – um papel especial à abertura. Não apenas considerações de eficiência produtiva estavam envolvidas. O compromisso político com a sinalização aos agentes econômicos da importância atribuída a essa política levou, por exemplo, a que os países da região ‘consolidassem’ a totalidade de suas tarifas junto ao GATT/OMC em níveis considerados baixos, em comparação com sua trajetória anterior.

De modo semelhante, desde o final dos anos 60, um dos pilares da política de estímulo ao setor exportador havia sido a relativa garantia de preservação do valor real da taxa de câmbio, através de desvalorizações

<sup>2</sup> A partir de dados de Kume, Piani, Souza (2002).

que – com poucos períodos de exceção – buscaram preservar o diferencial de paridade com outras moedas. A partir de 1994, a lógica do novo enfoque demandava, diferentemente, o rompimento de todo tipo de inércia na formação de preços, e, com isso, a sinalização aos agentes econômicos passou a ser menos previsível que no modelo anterior.

Desse modo, no início da década de 90, foram abolidos diversos mecanismos de incentivo – como os subsídios fiscais –, houve redução substancial dos recursos destinados ao financiamento, e foi extinta a Befiex, que provia incentivos especiais, em função do desempenho exportador e da geração de divisas por parte das empresas<sup>3</sup>. A taxa de câmbio acumulou forte valorização até 1998.

A lógica passou a ser a de que o estímulo genuíno às exportações, sustentável no tempo, seria decorrência das medidas de aumento de competitividade estrutural da economia e da liberalização das importações.

A partir desse entendimento, foi adotado, em 1991, o Programa de Competitividade Industrial. Além disso, algumas medidas foram adotadas na área fiscal. Em 1996, a chamada Lei Kandir ampliou a não-incidência de ICMS de modo a incluir as exportações de produtos primários e semi-elaborados, assim como a prestação de serviços ao exterior. Em 1997, sobretudo a partir do impacto da crise asiática, foram criados mecanismos de ressarcimento parcial de impostos incidentes sobre as exportações.

E, ainda, houve um aperfeiçoamento do sistema de financiamento e de seguro de crédito ao setor exportador, foram adotadas ações para aumentar a eficiência e reduzir custos na infra-estrutura de transportes e serviços de portos, e procedeu-se a uma gradual desvalorização cambial.

A avaliação da política de exportações nos anos 90 pode, assim, centrar-se na análise da política de financiamento, das tentativas de minorar os impactos das distorções tributárias, e das ações complementares de iniciativa do governo.

Na avaliação do sistema de financiamento ao setor, estudo publicado em meados da década de 80 (Baumann e Braga, 1986) enfatizava os seguintes aspectos:

---

<sup>3</sup> Um aspecto pouco considerado é o de que os incentivos Befiex afetaram um percentual expressivo (mais de uma terça parte) das exportações brasileiras de produtos manufaturados até meados da década, apesar de esse mecanismo haver sido extinto em 1990. A explicação se encontra nos prazos dos contratos já firmados à época da extinção.

- o sistema de financiamento existente desde meados dos anos 60 foi negativamente afetado por frequentes modificações em suas linhas básicas e orientação;
- havia – em meados dos anos 80 – razoável diversidade de linhas de financiamento, favoravelmente comparável com a variedade encontrável em outros países<sup>4</sup>;
- inadequação das instituições do sistema, na captação dos recursos e na administração desses recursos;
- grande restrição à expansão das atividades do setor, imposta pelas limitações no seguro de crédito<sup>5</sup>. Isso constituía forte inibidor à ampliação do número de empresas na atividade exportadora, em função das dificuldades em obter financiamento de pré-embarque;
- canalização de recursos através de número reduzido de bancos e valores das operações fortemente concentrados em grandes bancos, implicando fragilidade dos tomadores ao negociarem as condições contratuais;
- inexistência de racionalidade econômica da seleção dos produtos beneficiados com financiamento preferencial, seja em termos das características da demanda internacional, seja quanto às formas de comercialização ou características estruturais da oferta<sup>6</sup>;
- número de empresas beneficiadas pequeno, em comparação com o universo dos exportadores;

---

<sup>4</sup> Linhas de financiamento às exportações existentes em 1984: a) pré-embarque: ACC, ACE, financiamento à comercialização de produtos entrepostados, financiamento à produção de produtos exportáveis (recursos dos bancos comerciais+recursos Finex), financiamento à produção e à comercialização destinado a empresas comerciais-exportadoras, financiamento à produção para itens com ciclo de produção de mais de 180 dias, financiamento à produção (recursos do Banco do Brasil); b) apoio e complementação: financiamento à exportação em consignação, à promoção comercial no exterior, a investimentos no exterior, para custear gastos com elaboração de projetos destinados ao exterior e para compra de equipamentos destinados à execução de obras no exterior; c) financiamento direto ao exportador ou ao importador, equalização de taxas de juros, financiamento de serviços de engenharia.

<sup>5</sup> O sistema era caracterizado, além disso, pela inexistência de mecanismos adequados de seguro, monopolizado pelo Instituto de Resseguros do Brasil, sem ser atividade prioritária desse organismo, e predominantemente concentrado no resseguro de financiamento de crédito de pós-embarque.

<sup>6</sup> Ver, a propósito, a análise dos critérios econômicos de seleção dos setores privilegiados em Baumann e Braga (1985).

- não correspondência entre os prazos dos créditos e os prazos de produção e comercialização dos produtos beneficiados; os recursos estariam sendo usados como instrumento de capitalização das empresas beneficiadas.

Até o final da década de 80, a política de financiamento às exportações – como, de resto, toda a estrutura de incentivos – tinha por objetivo promover a diversificação da pauta exportadora. Tanto no período em que esse financiamento dependia diretamente de recursos extra-orçamentários (Orçamento Monetário, até 1984) como a partir daí, quando a provisão de recursos esteve a cargo dos bancos comerciais, o sistema se caracterizou por uma grande concentração de financiamentos em alguns setores e poucas (grandes) empresas.

No início dos anos 90, debateu-se sobre a criação de um banco de comércio exterior – seguindo a experiência de boa parte dos países industrializados – como alternativa às limitações institucionais à captação de recursos e à provisão de seguro de crédito, mas essa idéia não teve êxito. Essa tentativa frustrada levou à reconstituição do financiamento público via Finamex (em 1990, para empresas exportadoras de máquinas e equipamentos) e Proex (em 1991, reintroduzindo o mecanismo de equalização e modalidade pós-embarque).

A partir de 1997, começou o envolvimento mais expressivo do setor privado com a atividade de seguro de crédito ao comércio exterior, com a criação da Seguradora Brasileira de Seguro de Crédito S/A. Nesse mesmo ano foi criado o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade, voltado para o financiamento das exportações de empresas de menor porte. No ano seguinte foi criado o Programa Especial de Exportações, trabalho conjunto com o setor privado, para identificação de limitações em áreas temáticas e setoriais.

Em 1999, foi constituído o Fundo de Aval para Micro e Pequenas Empresas Exportadoras e reformulado o Fundo de Garantia para Promoção de Competitividade<sup>7</sup>. Com isso, consolidou-se um sistema público de apoio às exportações baseado em um tripé: créditos do BNDES-EXIM, seguro de crédito à exportação, e mecanismo de equalização do Proex.

Os dados indicam, contudo, que os financiamentos continuam demasiadamente concentrados em grandes empresas, que absorveram 97%

---

<sup>7</sup> Mas, segundo a CNI (*Boletim de Comércio Exterior*, diversos números), ao exigir garantias reais equivalentes a 100% do crédito para financiamentos com cobertura superior a R\$ 500 mil, o Fundo pouco contribui.

do valor desembolsado pelo BNDES-EXIM, em 1999 e 2000. Além disso, as prioridades de ajuste fiscal têm tido reflexo expressivo na disponibilidade de recursos para o financiamento de exportações. Em 1999, houve corte no orçamento do PROEX, e em 2000 o programa foi novamente afetado pela menor disponibilidade de recursos, determinada pelos cortes orçamentários e pela desvalorização cambial.

É interessante notar que avaliação recente do sistema de financiamento às exportações (Veiga, 2000) corrobora – decorridos quinze anos – boa parte das conclusões a que o mencionado estudo de 1986 chegou. São indicados como pontos principais:

- há concentração dos recursos de financiamento em um pequeno grupo de grandes empresas exportadoras, em poucos setores e nos produtos destinados aos mercados latino-americanos, em que pese a remontagem do sistema, nos anos 90, ter ocorrido com uma crescente dispersão setorial;
- há problema no que diz respeito à provisão de garantias, comprometendo o financiamento de pré-embarque, mesmo tendo sido criado com esse objetivo o Fundo de Garantia das Exportações;
- tem havido perda de importância dos recursos orçamentários como fonte das linhas públicas de financiamento, em particular nos anos recentes, com recortes orçamentários;
- há superposição dos mecanismos de financiamento – BNDES-Exim, para pós-embarque, PROEX-Equalização, ACC/ACE;
- há concentração da oferta de crédito privado em linhas de prazo mais curto. No que se refere aos mecanismos com recursos públicos, o principal problema – tanto nos instrumentos de financiamento quanto no de garantias – é a dificuldade em atingir as empresas de menor porte, e, portanto, ampliar o próprio setor exportador.

Essa convergência de diagnósticos – separados por quinze anos de experiências variadas com o financiamento às exportações – é indicativa de algumas limitações estruturais do sistema brasileiro. Tais limitações estão, em grande medida, associadas à institucionalidade e às próprias limitações do mercado de capitais interno, assim como à forma de definir prioridades a cada momento – que fazem com que algumas distorções se perpetuem, de forma quase independente do formato que assumam a política de financiamento.

### 3. Produtividade e exportações

A estratégia de promover a competitividade do sistema produtivo brasileiro de forma sustentável – via estabilização de preços, liberalização comercial, privatização de empresas públicas e outras medidas específicas (incentivos fiscais, política de compras governamentais, programas setoriais e outros) – efetivamente resultou em níveis expressivos de variação da produtividade.

Segundo Bonelli, os ganhos de produtividade da mão-de-obra na indústria de transformação – além dos setores de comunicações, serviços industriais de utilidade pública e indústria extrativa mineral – “foram inéditos na historiografia econômica brasileira” (Bonelli, 2001:2). Em meados de 1997, antes da crise da Ásia, a produtividade da mão-de-obra na indústria brasileira chegou a crescer 16% ao ano. Mesmo após as crises de 1998 e 1999, em meados de 2000, essa taxa ainda chegava a 6,5% anuais, o que é bastante expressivo.

No caso da agricultura, houve ganhos sistemáticos de produtividade, desde o final dos anos 80: a produtividade média anual no período 1996-98 foi 22% superior à de 1987 no setor de lavouras, 24% em produtos animais e 23% em agropecuária (Dias e Amaral, 2000).

No plano microeconômico, essa melhoria de produtividade nas empresas manufatureiras vem sendo obtida através da introdução de novas modalidades de organização de produção e investimento em tecnologia da informação, movimento que caracterizou o desempenho do setor industrial brasileiro na década de 90<sup>8</sup> – juntamente com a escassa criação de novos postos de trabalho e a realocação da atividade produtiva, motivada pela concessão de incentivos fiscais por parte de estados e municípios.

Esses ganhos expressivos em produtividade, no entanto, não resultaram em desempenho tão marcante quanto o esperado, em termos de comércio exterior: o crescimento médio anual das importações, no período 1991-2000, foi o dobro dos 6% verificados em relação às exportações.

No que se refere ao crescimento das exportações, a concepção de competitividade sustentável via mercado seria compatível com uma expectativa de desempenho crescente, em termos de valor. No entanto, a

---

<sup>8</sup> Desde o início da década, as empresas industriais adotaram uma postura defensiva em relação à concorrência dos produtos importados, e investiram em modernização, assim como adotaram diversas medidas de tipo organizacional. Para uma descrição mais detalhada do processo. Ver Baumann, 2000a.

taxa média anual de crescimento do valor exportado total na segunda metade dos anos 90 (3,8%) foi, de fato, bem inferior à observada (8,3%) na primeira metade da década.

Parte desse resultado é atribuível à piora nas relações de troca, assim como às crises verificadas – sobretudo no final da década – nos parceiros comerciais da América do Sul, destino de uma proporção expressiva de produtos manufaturados brasileiros.

Diversos estudos indicaram igualmente<sup>9</sup> que não é suficiente obter uma capacidade potencial de venda externa, se ela não corresponder aos segmentos dinâmicos da demanda. De fato, as análises da pauta exportadora brasileira apontam um forte componente de produtos intensivos em recursos naturais – portanto, vulneráveis a variações pronunciadas nos preços internacionais – e uma baixa presença naqueles segmentos de mercado que apresentam maior crescimento da demanda internacional.

No debate mais recente, essa questão tem reaparecido com algumas nuances, como a importância de se considerar não apenas setores, mas segmentos em cada setor, e o destaque a ser dado aos setores que – sobretudo após o processo de abertura comercial e a privatização – conseguiram explorar de modo exitoso suas vantagens comparativas “espontâneas”, i.e., não induzidas por políticas públicas.

No entanto, além das condições adversas no mercado externo a experiência mostrou – principalmente a partir de 1997 – a necessidade de algum grau de intervenção maior, por parte do setor público, na promoção de exportações.

Essa questão foi tradicionalmente tratada – como dito acima – pelo desenho de estruturas de incentivos fiscais e creditícios, de modo a induzir modificação na pauta exportadora. No novo contexto, em que a indução a partir de seleção prévia de setores é considerada intervenção excessiva, depende-se de outros elementos determinantes. Entre outros aspectos, o tipo de agente econômico envolvido na atividade exportadora passa a desempenhar um papel importante na determinação dos resultados.

No desenho da política de exportações, passa a ser inevitável se levar em conta que o Brasil tem hoje uma pauta comercial em que 59% dos produtos são manufaturados (em comparação com apenas 15% em 1970), preserva características de *global player*, com percentuais expressivos de suas exportações destinados aos EUA e à União Européia,

---

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, IEDI (2000).

mas crescentemente também à Ásia – apesar da opção regionalista, que elevou a participação dos mercados da América Latina a quase 30% na segunda metade da década de 90 –, e tem um parque industrial em que é marcante a presença de subsidiárias de empresas transnacionais, cujas decisões de investir e exportar obedecem primordialmente às estratégias globais de suas casas-matrizes.

Nesse contexto, um desempenho exportador sustentado requer:

- existência de capacidade produtiva disponível para atender, simultaneamente, à demanda externa e à demanda interna;
- nível de taxa de câmbio efetiva real sustentável no médio prazo, refletindo equilíbrio nos diversos mercados (bens, fatores, financeiro) relacionados com o mercado de divisas;
- composição adequada da pauta exportadora. É pouco provável o sucesso de uma especialização em produtos que tenham baixa perspectiva de demanda internacional.

Esse conjunto de considerações sugere a existência de ao menos três metas a serem perseguidas pela política para o setor exportador.

Uma primeira meta seria assegurar uma pauta exportadora mais dinâmica. Segundo estudo recente do IEDI<sup>10</sup>, os setores de demanda crescente no comércio mundial participaram, em 1991-94, com 52% das exportações totais brasileiras, e não mais que 36%, em 1994-98. Ao mesmo tempo, neste último período, 54% das importações brasileiras foram de produtos de demanda crescente, o que reflete uma tendência estrutural ao desequilíbrio comercial. Exercícios feitos na Cepal, utilizando *software* próprio (Modelo CAN), obtiveram resultados semelhantes.

Cabe notar que a noção de produtos dinâmicos no mercado internacional não significa apenas produtos de alta tecnologia ou maior valor adicionado. Há nichos dinâmicos em boa parte dos setores, e não se trata de recomendar *a priori* produtos específicos.

Os objetivos devem ser: a) proporcionar as condições adequadas para que os fornecedores nacionais possam identificar e explorar essas oportunidades; e b) assegurar as condições para que isso possa ser feito de forma continuada e com propagação positiva dos benefícios na estrutura produtiva nacional – em termos de circulação dos recursos gerados e de internacionalização de progresso técnico.

---

<sup>10</sup> IEDI (2000: 50).

Em que pese a participação de produtos intensivos em recursos naturais na pauta de exportações brasileira, mais de 3/4 desta pauta são de produtos industrializados, e, portanto, seu desempenho exportador depende de preços relativos favoráveis, mas sobretudo de: a) financiamento à produção e à comercialização; b) competitividade no processo produtivo; e, c) relações estáveis entre fornecedores de insumos e produtores de itens exportáveis, com controle de qualidade assegurado em relação a ambos produtos, assim como eficiência na entrega e na provisão de atividades paralelas, como assistência técnica e outras.

Eventuais alterações na composição do fluxo de comércio envolvem, portanto, decisões por parte das próprias firmas potencialmente envolvidas na atividade exportadora. Isso leva ao segundo objetivo.

Uma segunda meta deve ser assegurar empenho por parte dos agentes no setor exportador. A economia brasileira dispõe de um mercado interno que permite ganhos de escala e, portanto, justifica a existência de um conjunto variado de setores. No entanto, essas mesmas dimensões fazem com que o mercado interno seja o principal fator determinante do investimento em capacidade produtiva, e, por conseguinte, da capacidade exportadora.

Entre as diversas questões que a forte presença de agentes estrangeiros traz à consideração, do ponto de vista da política comercial externa, está o fato de que, nos últimos anos – à diferença, por exemplo, do período de vigência dos programas Befiex –, a entrada de recursos (e a operação das subsidiárias) não tem sido condicionada ao compromisso com geração de divisas.

Nesse contexto, os temas centrais passam a ser o de como fazer para que essas empresas prefiram o Brasil como plataforma de exportação, e o de como será possível tornar o mercado externo uma variável relevante no processo de decisão de investimento, dada a atratividade do mercado interno.

Vale ressaltar, além disso, que outras duas características do comércio externo brasileiro no período são o aumento das transações de tipo intra-setorial – o número de setores com índice de comércio intra-industrial acima de 40% passou de 33% do total das exportações, em 1991, para 44%, em 1999<sup>11</sup> –; e o aumento das transações de tipo intrafirma, transações essas que, segundo o Censo de Capital Estrangeiro do Banco Central, passaram de 20% do total das exportações, em 1995, para 38%, em 2000.

---

<sup>11</sup> Idem, p. 70.

Estudo da Receita Federal (SRF, 2002) confirma, em parte, a concentração setorial das transações intrafirma, e Baumann e Carneiro (2002) encontram indícios de interações comerciais entre as subsidiárias em operação no país e suas matrizes. Neste último trabalho, a partir de uma análise probabilística de tipo Probit, foi observado que, no que se refere às subsidiárias de empresas canadenses e estadunidenses, a probabilidade de que uma empresa exporte mais de 20% de suas vendas externas para os EUA e Canadá será tanto maior quanto maior for o peso do comércio exterior nas suas operações, e quanto maior a participação das vendas para esses dois países nas exportações da empresa.

Como conseqüência, a sensibilidade dos fluxos de comércio a variações nos preços relativos torna-se aparentemente menor do que no caso de haver apenas transações de tipo tradicional, e a atuação dos agentes econômicos passa a ser também uma função de decisões tomadas em suas casas-matrizes, portanto não relativas apenas às subsidiárias locais.

Tanto as subsidiárias em operação no Brasil quanto as empresas de capital nacional têm tamanho menor que boa parte de seus concorrentes, e operam em ambiente regulatório e de supervisão, que é frequentemente menos estrito que aquele encontrado em diversos mercados. Nessas condições, cabe às empresas desenhar estratégias de inserção internacional que compreendam a adequação de suas formas de operação, eventuais associações entre si e/ou com sócios externos, e a busca de segmentos específicos de mercado a explorar.

No caso dos agentes de menor porte, dada a não ampliação expressiva da capacidade produtiva voltada para o mercado externo, tem se tentado atrair novos agentes. No entanto, para sua sustentação no longo prazo, essa estratégia requer: i) a vinculação com grandes empresas (subcontratação) e/ou a consolidação de consórcios exportadores; e ii) um envolvimento do sistema nacional de inovações, para a contínua incorporação de novos produtos e/ou o aperfeiçoamento dos produtos ofertados.

A terceira meta deveria ser, portanto, assegurar e manter níveis adequados de competitividade. A abertura comercial induziu um aumento do componente importado da produção, como previsível. No entanto, não parece estar demonstrado até que ponto esse maior componente importado contribuiu para o melhor desempenho das exportações. Estudo recente de Mauricio Mesquita e Fernando Puga encontrou maior aumento de produtividade nos setores competidores com importação do que nos demais setores, ilustrando os benefícios da abertura comerci-

al<sup>12</sup>. Mas, não está claro até que ponto isso teria afetado de forma positiva e eficiente o desempenho exportador dos setores com maior grau de abertura. Este permanece um tema aberto à verificação empírica.

A competitividade é resultado não apenas das medidas adotadas internamente à firma. O ambiente econômico em que elas atuam é tão ou mais determinante. Nesse sentido, no que se refere à provisão de crédito ao setor exportador, são praticadas já há algum tempo taxas de juros elevadas (reflexo da política macroeconômica geral); o acesso ao crédito externo (mais barato) está, em geral, restrito aos agentes com garantias a oferecer; permanece inadequada a estrutura de seguro de crédito às empresas de menor porte; e o programa de financiamento oficial – PROEX – conta com recursos relativamente limitados em relação à demanda potencial, além de ter dotação vulnerável aos ajustes da política orçamentária.

A essas limitações somam-se as distorções da estrutura fiscal e as debilidades dos vínculos do setor exportador com as atividades geradoras de progresso técnico.

Uma política mais preocupada com o desempenho exportador procuraria evitar a tributação indevida e em cascata, como ocorre, por exemplo, com as contribuições do tipo da COFINS. Ao final de 1998, o governo implementou um ajuste fiscal de emergência, centrado em contribuições de caráter cumulativo. A COFINS teve sua alíquota aumentada de 2% para 3%, e a CPMF foi prorrogada, igualmente com elevação de alíquota. Essas contribuições afetam diretamente a competitividade dos produtos nacionais, uma vez que incidem sobre a origem, e não sobre o destino do produto. Assim, um produto importado não paga COFINS<sup>13</sup>, enquanto seu similar nacional é penalizado pelo tributo, o que representa um estímulo ao consumo do primeiro. Do mesmo modo, um produto exportado cuja fabricação envolva mais de uma etapa produtiva tem isenção de COFINS apenas na última etapa, mas carrega o ônus da tributação nas etapas anteriores. Do ponto de vista da balança comercial, há, portanto, um duplo impacto negativo potencial.

Um nível de competitividade conseguido – seja como resultado de estímulos, seja de forma “espontânea” – sem o concurso de políticas

---

<sup>12</sup> Conforme Gazeta Mercantil de 22.07.2002. No período 1996-1999, a produtividade média da indústria cresceu 5,4% ao ano; nos setores sujeitos à competição dos importados, ela cresceu 7,2% ao ano, e nas indústrias sem concorrência externa, ela cresceu apenas 1,58% ao ano.

<sup>13</sup> Desde que importado para consumo direto. A COFINS incide sobre atividades de revenda.

públicas específicas só será sustentável no médio prazo, se estiver vinculado à geração e à difusão de progresso técnico. Nesse sentido, não basta superar as distorções do mercado de capitais, ou promover reforma tributária. Condições necessárias adicionais são o desenvolvimento e a preservação de um sistema nacional de inovação, assim como sua vinculação estável com o setor produtivo.

Em relação a esse aspecto, uma revisão da experiência brasileira nos anos 90 (Tigre, Cassiolato, Szapiro e Ferraz, 2000) mostra que a abertura econômica e a política tecnológica tiveram impactos diferenciados sobre a dinâmica setorial da economia. Nos setores tradicionais, cuja tecnologia é incorporada aos equipamentos e em fornecedores especializados, houve manutenção ou expansão das atividades, com ganhos de produtividade e competitividade internacional. Já os setores cuja competitividade está assentada na inovação de produtos foram negativamente afetados, havendo, em alguns casos – como em bens de capital –, redução nas atividades locais de P&D, em favor da maior articulação com fontes externas de equipamentos, insumos e tecnologia.

A preservação dos níveis alcançados de competitividade – ou seu aumento – demanda, portanto, a existência de mecanismos institucionais que promovam e estimulem a interação entre instituições de C&T e o setor produtivo.

#### **4. Incentivos às exportações e promoção de competitividade**

Nos últimos anos, têm sido adotados no Brasil diversos programas de estímulo às exportações. Por exemplo, a página do MDIC na Internet lista, apenas no âmbito de iniciativas do governo federal: o SISCOMEX, a simplificação de procedimentos operacionais e de câmbio na exportação, a agilização de despacho aduaneiro, o PROEX Banco do Brasil, o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade, o Fundo de Aval às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, a Seguradora Brasileira de Seguro de Crédito S/A, o BNDES-Exim, e o Programa Avança Brasil, com mais de vinte atividades específicas de apoio ao desenvolvimento das exportações.

A essas, devem ser acrescentadas, evidentemente, as iniciativas por parte dos estados e dos municípios, bem como a atuação das diversas entidades de apoio ao exportador.

Trata-se, certamente, de um número expressivo. Uma avaliação do desempenho de cada iniciativa indubitavelmente trará lições variadas, mas isso transcende o âmbito deste artigo. É suficiente notar que a ênfase é razoavelmente distinta da observada até os anos 80.

Uma comparação entre as listas de incentivos revela que, até aproximadamente 1990, os exportadores brasileiros podiam contar com uma gama variada de incentivos fiscais e creditícios, como mostrado na seção 2. O número de modalidades adotadas era certamente expressivo, e tinha caráter diretamente indutor da atividade exportadora nos setores selecionados.

Desde o final dos anos 90, a variedade de tipos de incentivos é bem mais limitada, concentrando-se em algumas linhas de crédito e isenção de alguns tipos de tributos. Tanto os incentivos fiscais quanto os creditícios são hoje menos variados que antes, até por força das limitações determinadas pela OMC. O sistema atual enfatiza mais a promoção de vendas externas por via da competitividade, e, para isso, apresenta diversas iniciativas como programa de *design*, apoio ao artesanato, apoio a incubadoras de empresas, programa de qualidade e produtividade, programa de gestão tecnológica para a competitividade, entre diversos outros.

Como lembra Bonelli (2001), as ações na área de comércio exterior têm seguido algumas linhas razoavelmente definidas, quais sejam: 1) esforços para reduzir o ‘custo Brasil’; 2) elevação do valor agregado dos produtos exportados; 3) promoção comercial externa mais intensa; 4) estímulo à expansão da capacidade produtiva visando à exportação; 5) estímulo à internacionalização de empresas locais; 6) estímulo às vendas pela Internet; 7) apoio à exportação de produtos associados à tecnologia da informação (programas de *software*, telecomunicações, biotecnologia); e 8) poucas mudanças no aparato institucional, com a Camex continuando a ser o principal órgão formulador da política de comércio exterior.

A despeito desses esforços e das variações observadas na taxa de câmbio, o desempenho exportador tem deixado a desejar. Parte das justificativas para tanto esteve associada ao menor dinamismo da atividade econômica no plano mundial. No entanto, mesmo em tais circunstâncias, o fato de as exportações brasileiras não representarem mais que 0,9% do mercado internacional deveria implicar grande margem para ampliar esse percentual.

Uma breve revisão do ocorrido nos últimos anos ilustra a ausência do desempenho exportador dentre as prioridades da política econômica. Durante boa parte de 1999, o governo suspendeu a possibilidade de ressarcimento do PIS/COFINS, através do crédito presumido do IPI – mecanismo que corrigia parcialmente as imperfeições do sistema tributário. Em 2000, esse mecanismo foi retomado, mas, ao mesmo tempo, houve tributação de Imposto de Renda com 15% sobre a remessa ao exterior, para pagamento de despesas associadas a atividades de promoção comercial, e foram adotadas restrições pelo Banco Central em relação ao Convênio de Crédito Recíproco<sup>14</sup>.

A alternativa sustentada aqui é a de incluir as exportações na “função objetivo” da política econômica, o que envolve: a) adotar postura pró-ativa de promoção; b) evitar discontinuidade e mudanças frequentes nos programas existentes; c) evitar que isso implique (como no passado) a adoção de medidas que representem ganhos extraordinários para as empresas; d) ajustar a estrutura fiscal, de modo a evitar a “exportação de impostos”; e) estimular a criação de capacidade produtiva que compreenda o atendimento à demanda do mercado externo em períodos ascendentes do ciclo econômico da economia nacional; f) adotar postura mais agressiva em negociações externas (identificando e explorando as margens de manobra possíveis, no contexto da OMC); g) mobilizar a estrutura de ciência e tecnologia, reforçar seus vínculos com o setor produtivo, estimulando as ligações entre a atividade exportadora e a capacidade local de pesquisa e desenvolvimento de produtos e processos; e, h) ajustar a infra-estrutura e reduzir a desburocratização de procedimentos para exportação, de modo a atender aos reclamos mais frequentes por parte do setor exportador.

De fato, a pesquisa da CNI realizada em abril de 2002, compreendendo 882 empresas exportadoras, indicou que os principais obstáculos à expansão das exportações estão relacionados com os portos de saída (burocracia alfandegária, custo portuário e frete internacional), com a tributação cumulativa, e com o fato de as linhas oficiais de financiamento à exportação serem usadas apenas por poucas empresas.

Este último ponto traz à consideração a questão do acesso ao crédito *versus* o custo dos recursos, ou seja, uma questão central para o dese-

---

<sup>14</sup> Em 1999, esse mecanismo garantia quase  $\frac{3}{4}$  das operações de pós-embarque do BNDES-EXIM. Como consequência, aumentou a importância da Seguradora de Crédito à Exportação (SBCE).

nho da política para o setor. No sistema existente há quinze anos, Baumann e Braga (1986) encontraram indicações de que o custo do financiamento era um problema para as empresas. Já Veiga (2000) argumenta que o custo é um problema menor que o acesso aos recursos, em que pese a demanda recorrente por sua redução por parte de algumas entidades, como o IEDI.

No entanto, também aqui a discussão é menos trivial, uma vez que a atividade exportadora é essencialmente um atributo de empresas grandes, que têm acesso a financiamento, e a maior parte do financiamento é de pós-embarque.

Isso significa que a discussão relativa ao financiamento das exportações não pode ficar limitada a recomendações genéricas quanto ao aumento da disponibilidade de recursos ou a redução de seu custo. Mais relevante parece ser eliminar as distorções que dificultam o acesso universal ao crédito, e a promoção de ajustes na regulação do sistema.

Com essas considerações, é possível identificar uma agenda de recomendações, diferenciadas segundo a dimensão de análise.

A experiência dos anos 90 comprovou a importância – para o setor exportador – de se contar com uma taxa de câmbio real efetiva positiva e sustentada. No entanto, a desvalorização da moeda não é uma condição suficiente. A falta de crédito para a produção ou para a comercialização, assim como as carências de infra-estrutura são alguns dos diversos empecilhos ao desempenho exportador<sup>15</sup>.

Assim, a lista de recomendações começa por algumas indicações de caráter genérico, que afetam de modo positivo a todos os setores e agentes exportadores, como a melhoria de infra-estrutura, a degravação tributária – eliminando tributos sobre a atividade exportadora direta e indireta –, e a adoção de uma política comercial voltada para a abertura de mercados a produtos submetidos a barreiras protecionistas no comércio mundial.

A preservação de uma situação macroeconômica equilibrada também ajuda a evitar situações de desconfiança nos mercados financeiros, que podem afetar a liquidez nas linhas de crédito ao comércio. De modo semelhante, existiriam claros benefícios universais derivados de maiores esforços de associação e coordenação entre a política de desenvolvimento tecnológico e a política de exportação.

---

<sup>15</sup> Haja visto o recente exemplo argentino.

Ainda num âmbito em que os ganhos seriam generalizados, cabe indicar a busca de aprofundamento da opção pelo Mercosul, mas em bases distintas daquelas experimentadas até o momento. A opção regionalista sempre foi corretamente entendida no Brasil como não-excludente, no que se refere à busca de outros mercados. A recomendação é a de que se deveria persistir na soma de esforços com os demais países-membros para, juntamente com eles, explorar terceiros mercados, a exemplo das missões comerciais conjuntas realizadas recentemente. Isso permitiria, ao longo do tempo, consolidar interesses econômicos, promovendo um jogo de soma positiva, em que os agentes de cada país percebessem as vantagens da coesão.

No curto prazo – dada a conjuntura econômica da região – algum esforço adicional é necessário para prover os meios que tornariam possível uma reativação do ritmo de atividade. A recuperação de algum mecanismo que desempenhasse o papel estimulador que os Convênios de Crédito Recíproco<sup>16</sup> tiveram na década de 80 parece cada vez mais necessária.

Outro conjunto de considerações está relacionado com o que pode ser feito à luz da OMC. Ainda que consideremos que, após a Rodada Uruguai, uma série de formas de intervenção sistematicamente adotadas nas últimas décadas pelos países em desenvolvimento tornou-se proibida, existem, ainda, campos a explorar. Por exemplo, o campo relativo ao uso de subsídios ligados à ciência e tecnologia e ao desenvolvimento de regiões menos favorecidas. Além disso, é demandado cuidado no que se refere à preservação da política de propriedade intelectual, à intensificação da luta pela adoção de espaço para políticas de desenvolvimento (TRIMs, subsídios, medidas compensatórias), assim como é preciso cautela nas negociações de novos temas – meio ambiente, comércio e investimento, política de concorrência, facilitação de comércio, compras governamentais, comércio eletrônico, normas trabalhistas.

A experiência da Embraer é ilustrativa nesse sentido. As margens de equalização de juros, denunciadas por empresas concorrentes, foram consideradas excessivas pela OMC, enquanto a produção de itens semelhantes em outros países pôde contar com apoio público, sob formas de estímulo à tecnologia e outros argumentos.

---

<sup>16</sup> Sem os custos excessivos de concentração do risco no Tesouro, mas algum sucedâneo que permita compartilhar esses riscos com as seguradoras privadas.

As condições de acesso a mercado formam a base dos acordos multilaterais. Com o lançamento, no ano passado, em Doha, de nova rodada negociadora no âmbito da OMC, surge a possibilidade de novas oportunidades comerciais, a partir de novas condições para o comércio eletrônico, facilitação de comércio em produtos agrícolas, em serviços, maior disciplina para a adoção de barreiras comerciais, e outros temas.

Isso não reduz a importância de buscar novas condições comerciais também a partir de negociações bilaterais, ou com grupos de países, a exemplo de um eventual aprofundamento do Mercosul, avanço em negociações com a União Européia e negociações no âmbito da Alca, exploração sistemática de outros mercados, como o asiático, etc.

Incluir a atividade exportadora na “função objetivo” da política econômica não é apenas reduzir distorções internas. Inclui também a exploração sistemática e incessante de novas oportunidades.

Outras recomendações estão associadas à composição da pauta exportadora. Cabe ressaltar que o fato mesmo de as recomendações serem variadas por tipos de setores reflete uma não-seletividade *a priori* de atividades.

No caso de *commodities*, os preços e, em grande medida, as condições de comercialização são determinadas em bolsas de mercadorias e obedecem a uma lógica própria. A exportação é, em geral, feita por grandes empresas, para as quais alguns temas – como o acesso ao crédito – não costumam constituir limitação séria. A agenda em relação a esses produtos deve envolver, portanto, o empenho em reduzir barreiras comerciais externas e, internamente, deve envolver empenho para aumentar o grau de processamento dos produtos exportáveis. De modo complementar, algum estímulo à instalação de empresas brasileiras no exterior poderia ser pensado, a partir das experiências bem-sucedidas de alguns segmentos, como o de sucos cítricos.

A posição de confiança em vantagens comparativas autênticas, não induzidas, em setores como o agronegócio e a siderurgia é correta<sup>17</sup>, e certamente influenciada positivamente pelo maior acesso a insumos importados e à retirada de crédito preferencial, como já mostrado em Dias e Amaral (2000). Mas isso requer uma postura negociadora mais

---

<sup>17</sup> Siderurgia e agropecuária são dois setores que ganharam em competitividade nos últimos anos, sem tratamento tributário diferenciado ou concessão de subsídios. Desde 1995, a produção de grãos cresceu 50%, e o PIB agropecuário cresceu 20%. Na siderurgia, a produtividade duplicou entre 1993 e 2000, e os investimentos quintuplicaram entre 1993 e 1998. Dados e argumentos apresentados em Amadeo (2002)

ativa, porque essa competitividade não será suficiente, se as condições de acesso a mercado não forem dadas, como a experiência recente tem demonstrado de forma inequívoca.

Já as manufaturas leves, padronizadas, são produtos sensíveis a variações de preços relativos, e há um potencial expressivo de itens exportáveis, produzidos por empresas de menor porte. A agenda em relação a esses setores compreende a agilização do financiamento de pré e pós-embarque, a agilização da política de seguro de crédito, a atração de empresas pequenas e médias para a atividade exportadora, e sua articulação com empresas maiores e com centros de pesquisa.

Os itens não-padronizados são produzidos, sobretudo, por subsidiárias de empresas transnacionais, com um volume expressivo de transações intra-setoriais e intrafirma. A agenda, neste caso, deveria incluir a análise de fatores determinantes da decisão de exportar, em comparação com outros países, assim como o conhecimento dos canais de comercialização nos principais mercados. Como são empresas grandes, com facilidades relativas de acesso a crédito no mercado interno, e mesmo externo, a recomendação mais evidente é a do aumento de linhas de financiamento de pós-embarque, uma vez que o crédito de fornecedor desempenha um papel importante na competitividade nos mercados internacionais desses produtos.

Um caso intermediário entre as *commodities* e os itens não-padronizados é o dos produtos baseados em *commodities*, mas que são resultantes de processos de transformação que os eleva a uma categoria distinta – laminados, café solúvel, chocolate, por exemplo. A exportação desses produtos requer apoio técnico, mas, sobretudo, apoio em termos de negociação, para derrubar as elevadas barreiras comerciais externas.

A importância de promover tais produtos não apenas deriva das vantagens comparativas naturais – dada a abundância de recursos naturais –, mas está diretamente associada às perspectivas de dinamismo da demanda externa e de enobrecimento da linha de produção, em termos de conteúdo tecnológico.

O quadro a seguir ilustra essas diferenças de atributos por tipos de produtos.

	Tipos de agentes Exportadores	Sensibilidade a variações de preços relativos	Necessidade de financiamento
<i>Commodities</i>	grandes empresas	sim, a médio prazo	pré-embarque
Produtos derivados de <i>commodities</i>	empresas grandes e médias	alta	pré- e pós-embarque
Manufaturas Padronizadas	empresas médias e pequenas	alta	pré- e e pós-embarque
Produtos Não-padronizados	empresas grandes (subsidiárias)	baixa	pós-embarque

Por último, a questão da institucionalidade. Um maior grau de exposição no mercado internacional demanda um reforço das equipes negociadoras, com vínculos com entidades de classe, academia, diversos órgãos de governo, assim como um reforço das unidades encarregadas da regulamentação e da implementação de instrumentos de defesa comercial. É necessário – e coerente com a ênfase já referida, segundo a qual a atividade exportadora deve passar a fazer parte da agenda de política econômica – que os temas vinculados a essa atividade não permaneçam exclusivos a nichos isolados na burocracia estatal, mas que, ao contrário, envolvam a atividade dos diversos setores da burocracia.

A importância de poder dispor de um aparato institucional bem definido está associada não apenas a razões de eficiência de gestão da política para o setor. Uma divisão de tarefas e a existência de instrumentos bem definidos forneceriam elementos, por exemplo, para identificar responsabilidades em caso de desempenho comercial abaixo do desejado, algo que nunca foi possível fazer no caso brasileiro. Para tanto, é necessário que a agência de governo responsável pelo tema tenha poderes efetivos para atuar nas diversas áreas que afetam o comércio exterior.

A criação de uma agência de governo encarregada essencialmente dos temas relacionados com o comércio exterior pressupõe algumas condições básicas, a saber: a) autoridade administrativa, de tal forma a poder superar eventuais problemas derivados da atual superposição de atribuições de distintos órgãos de governo; b) capacidade de gestão sobre temas fiscais relacionados com o comércio exterior, assim como questões de financiamento; articulação funcional estreita com as unidades negociadoras externas; c) articulação com outras áreas de governo e com o setor privado, para gestão eficiente dos mecanismos de defesa comercial; e d) articulação funcional com o setor privado, de modo a estar em permanente sintonia com suas necessidades e, ao mesmo tem-

po, evitar induzir desempenhos em setores definidos por critérios não compartilhados.

## 5. O papel do BNDES

Nos últimos anos, a redução das exportações para a América Latina – Argentina em particular – é indicativa da importância de programas de ajuda à recuperação dos fluxos de comércio com as economias da região. Em situações de escassez de recursos, como no início dos anos 80, mecanismos de *clearing* regional, como o CCR, foram bastante importantes para viabilizar a recuperação do ritmo dos negócios. Uma participação do Banco nesse sentido seria certamente bem recebida e poderia ter um efeito multiplicador de atividades.

De modo semelhante, o apoio do Banco à viabilização de iniciativas conjuntas com países parceiros menores, visando terceiros mercados, poderia ser um divisor de águas no dinamismo do Mercosul.

O Banco tem tido um envolvimento crescente com o financiamento ao setor exportador. Os desembolsos do BNDES-EXIM passam de 13% dos desembolsos totais do Banco, em 1998, para 24%, em 2001. No entanto, duas considerações merecem ser feitas: a) esse percentual representa apenas 4,5% do valor total exportado pelo país; b) 63% dos desembolsos destinam-se a créditos de pós-embarque.

As questões básicas em relação à necessidade, ou não, de alterar a dotação ou as condições de custo desse financiamento foram objeto de consideração na seção anterior. O Banco adquiriu participação acionária na SBCE, de modo a integrar as atividades da seguradora às atividades de financiamento às exportações empreendidas pelo Banco. Essa é uma direção louvável e digna de registro. Entretanto, um tema que permanece em aberto é saber de que maneira o Banco poderia contribuir de modo adicional para aumentar o crédito de pré-embarque para aqueles agentes que não formam parte de sua clientela natural – as pequenas e médias empresas.

As linhas de crédito ao setor exportador não são universais, mas relativas a um conjunto de produtos específicos. Tendo em vista a experiência relatada anteriormente, o Banco poderia proceder à avaliação ou – se ela já foi realizada – à divulgação mais explícita da racionalidade econômica que orientou a elaboração dessa lista de produtos passíveis de benefício creditício.

O Banco poderia patrocinar mais intensamente as iniciativas de P&D que implicassem vinculação entre empresas do setor exportador e centros de pesquisa, possivelmente em iniciativas conjuntas com a Finep e outros organismos, como o INPI, por exemplo.

A esses pontos deve ser acrescentado o seguinte. Em estudo recente (Baumann e Franco, 2002) sobre o desempenho das exportações brasileiras aos EUA, foram encontradas indicações de que o diferencial de preferências comerciais concedidas aos sócios do Nafta não parece ser a principal explicação para a perda de participação no mercado, em favor de produtos mexicanos e canadenses. Outros atributos – interação produtiva entre empresas sediadas nos EUA e nos dois países vizinhos, redes de comercialização, etc. – parecem ser mais determinantes.

Nesse sentido, caberia a recomendação de que o Banco apoiasse de maneira mais decidida a criação de condições de comercialização nos mercados-alvo, inclusive financiando investimentos nesses mercados.

Por último, uma divagação. A análise tradicional de projetos recomenda – dependendo dos objetivos da política econômica – quantificar o emprego relativo dos fatores de produção e o preço-sombra da divisa (ou custo dos recursos domésticos) em cada caso. Uma vez reconhecida a relevância da atividade exportadora para os propósitos macroeconômicos, este último elemento torna-se de crescente importância. Assim, seria recomendável acrescentar – na análise de projetos por parte do Banco – uma valoração da capacidade produtiva destinada a itens exportáveis.

Este é um aspecto sensível, uma vez que a OMC condena explicitamente a adoção de desempenho exportador como critério de projeto. Além disso, minha experiência pessoal, como membro de colegiados no Conselho de Desenvolvimento Industrial e na Befiex, indica que essa perspectiva levou órgãos do governo a induzir compromissos por parte das empresas além do que elas pretendiam, ou deveriam, assumir, e o volume de inadimplências foi elevado. De todo modo, é preciso pensar em algum mecanismo que estimule a geração de divisas. No passado, isso foi feito à saciedade pelo CDI e pela Befiex. Hoje, talvez corresponda ao BNDES um papel pró-ativo nessa direção.

### Referências bibliográficas

- AMADEO, E. (2002), “O Brasil na Globalização”, *Jornal Valor Econômico*, 22.07.2002.
- BAUMANN, R. e BRAGA, H. (1985), “A racionalidade econômica da seleção de produtos beneficiados com financiamento preferencial à produção para exportação”, *Revista Brasileira de Economia*, Fundação Getúlio Vargas, Vol.39, No.4, Dezembro.
- BAUMANN, R. e BRAGA, H. (1986), “O sistema brasileiro de financiamento às exportações”, IPEA, *Série Monográfica* No. 34.
- BAUMANN, R. (1989), “Ajuste externo. Experiência recente e perspectivas para a próxima década”, em IPEA/IPLAN, *Para a década de 90. Prioridades e perspectivas de políticas públicas*, Vol 2 – Setor Externo, Brasília.
- BAUMANN, R. (2000), “Exportações e capital Estrangeiro: velhos temas em novo contexto”, em Reis Velloso, J.P. (org.), *Brasil 500 Anos. Futuro, presente, passado*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro.
- BAUMANN, R. (org) (2000a), *Brasil: uma década em transição*, Ed. Campus, Rio de Janeiro.
- BAUMANN, R. e CARNEIRO, F.G. (2002), “Os agentes econômicos em processos de integração regional. Inferências para avaliar os efeitos da Alca” (mimeo).
- BAUMANN, R. e FRANCO, A.M. (2002), “Algumas implicações do Nafta para a participação do Brasil na Alca”, Escritório da CEPAL no Brasil/IPEA, (mimeo).
- BONELLI, R. (2001), “Políticas de competitividade industrial no Brasil – 1995/2000”, IPEA, *Texto para Discussão*, n. 810, outubro.
- DIAS, G. e AMARAL, C. (2000), “Mudanças estruturais na agricultura brasileira – 1980-1998”, em R.Baumann (org), *Brasil: uma década em transição*, Ed. Campus, Rio de Janeiro.
- IEDI (2000), “Indústria e desenvolvimento. Uma análise dos anos 90 e uma agenda de política de desenvolvimento industrial para a nova década: política industrial, comércio exterior e política de exportação”, novembro (mimeo).
- SRF (2002), “O comércio exterior do Brasil com os países da ALCA no período de 1997 a 2000”. (mimeo), disponível em

[www.fazenda.gov.br/receita/federal/ComercioExterior/Alca97a2000/default.htm](http://www.fazenda.gov.br/receita/federal/ComercioExterior/Alca97a2000/default.htm)

TIGRE, P., CASSIOLATO, J.E., SZAPIRO, M.H.S. e FERRAZ, J.C. (2000), “Mudanças institucionais e tecnologia: impactos da liberalização sobre o Sistema Nacional de Inovações”, em R.Baumann (org), *Brasil: uma década em transição*, Ed. Campus, Rio de Janeiro

VEIGA, P.M. (2000), A política de financiamento à exportação no Brasil. Relatório final”. *Série REDIPEA/BID. Aspectos estratégicos da política comercial brasileira*. outubro. (mimeo)