

SISTEMATIZAÇÃO DO DEBATE SOBRE “EXPORTAÇÃO E COMPETITIVIDADE”

André Villela*

A sessão foi aberta pelo Sr. Isaac Zagury (Diretor do BNDES) que, ressaltando a importância do tema a ser debatido, chamou atenção para o fato de o BNDES destinar cerca de 1/3 de seu orçamento ao financiamento das exportações. Logo em seguida, passou-se a palavra ao primeiro palestrante da tarde, Renato Baumann (CEPAL/UnB).

Em sua apresentação, o Prof. Baumann recuperou, em linhas gerais, os principais tópicos que abordara em seu *position paper*. De início, ressaltou a bem-sucedida experiência do País no tocante a políticas de promoção às exportações, entre meados dos anos 60 e fins da década de 80. Para ele, tal sucesso se beneficiou de uma grande variedade de instrumentos de incentivo e, sobretudo, do compromisso explícito dos governos de então com políticas de promoção das exportações. O auge desta fase “áurea” teria ocorrido na década de 80, após a crise da dívida externa.

Para Baumann, os anos 90 constituem verdadeiro “divisor de águas” nesta trajetória, quando então o tema “promoção das exportações” saíria da agenda econômica, dominada que estava pela questão da estabilização. Segundo ele isto foi um erro, dado que a promoção das exportações deveria ser parte integral da política econômica *lato sensu*. Não obstante esta perda de status relativo na agenda econômica governamental, foi lembrado que na década de 90 foi introduzido um conjunto de iniciativas/programas para a área de exportações, a exemplo do Proex, Finamex, Seguro de Crédito, sem que, contudo, os problemas do setor tenham sido eliminados.

Em seu diagnóstico da situação atual, Baumann destacou dois problemas principais, a saber: i) o pouco dinamismo das exportações brasileiras (fazendo eco a estudos acadêmicos recentes) e ii) a concentração das exportações em poucas empresas, muitas das quais estrangeiras. Para superar estes problemas, sugeriu três grandes metas a serem perseguidas:

* Fundação Getúlio Vargas, sistematizador do Painel Exportação e Competitividade.

1. assegurar pauta de exportações mais dinâmica (sem “preconceito” quanto a produto);
2. assegurar o desempenho do setor exportador (para tanto, segundo Baumann, seria necessário compreender melhor o que determina o processo decisório das empresas transnacionais); e
3. garantir nível adequado de produtividade da economia, atribuição esta da política econômica em geral e que se expressaria em políticas industriais de caráter mais “horizontal”.

A fim de assegurar o alcance destas metas mais gerais, o palestrante fez cinco recomendações, assim resumidas:

1. empreender política comercial ativa, dentro do marco da estabilidade econômica e envolvendo benefícios “universais” (horizontais?);
2. aprofundamento da opção pelo Mercosul, recuperando esquemas do tipo Convênio de Crédito Recíproco (desde que sem ônus adicional para o Tesouro) e somando esforços para a busca de novos mercados;
3. explorar oportunidades dentro das regras da OMC, a exemplo da concessão de subsídios à tecnologia e ao desenvolvimento regional;
4. políticas específicas para os diferentes grupos que compõem a pauta de exportações brasileiras: no caso de *commodities*, empenho em reduzir barreiras comerciais; para manufaturas leves, agilização do financiamento pré e pós-embarque, e nas não-padronizadas, linhas de financiamento de pós-embarque.
5. aperfeiçoamento do arcabouço institucional, eliminando a atual superposição de instituições e processos decisórios no setor.

Por fim, Baumann listou as áreas em que a atuação do BNDES poderia ajudar a promover as exportações brasileiras:

1. participação em mecanismos do tipo Convênio de Crédito Recíproco, no Mercosul;
2. apoio a iniciativas conjuntas para exploração de novos mercados na Ásia e África;
3. (numa crítica à atuação presente do Banco) maior apoio do BNDES às pequenas empresas exportadoras, na área de recursos de pré-embarque;
4. investimento em infra-estrutura e apoio a esforços na área de P&D;
5. apoio, de forma mais decidida, à criação de condições de comercialização nos mercados-alvo (inclusive financiando investimentos nesses mercados).

Além dessas recomendações, o palestrante sugeriu que o BNDES procurasse explicitar os critérios de racionalidade por trás de suas políticas de incentivo às exportações, bem como pensasse na possibilidade de introduzir na sua rotina de avaliação de projetos (guardadas as devidas cautelas exigidas pelos acordos internacionais) uma valoração da capacidade produtiva destinada a itens exportáveis.

O segundo palestrante da sessão – Sr. Pedro da Motta Veiga – procurou motivar a sua exposição tomando como ponto de partida o conceito de PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior), a seu ver a mais útil para o debate, tendo em vista serem ambas as políticas – industrial e de comércio exterior – indissociáveis.

Logo no início, foi veementemente refutada a noção – amplamente difundida em alguns círculos – de que na última década o governo teria praticado uma política de *hands off* na área industrial e de comércio exterior. Para Motta Veiga, esta visão dominante está equivocada, como demonstrariam os diversos casos de apoio setorial (p. ex., para o setor automobilístico), incentivos para a reestruturação do setor têxtil e calçadista ou, ainda, os benefícios fiscais e tributários concedidos por governos estaduais e municipais, a fim de atrair investimentos industriais. Em seguida, foi enfatizada a necessidade de se discutir a PICE em uma perspectiva de médio e longo prazos, fugindo, assim, de preocupações essencialmente de curto prazo e “reativas”, associadas às atuais restrições externas ao crescimento econômico.

Seguindo em linhas gerais a estrutura de seu *position paper*, o autor procedeu a um breve histórico da PICE nos últimos 15 anos, chamando atenção para três fases distintas, a saber:

1. 1985-90: desmantelamento do instrumental de incentivos às exportações; integração do Mercosul;
2. 1990-95: liberação comercial unilateral, mantendo-se estrutura de proteção efetiva para os mesmos setores tradicionalmente contemplados; criação do Finamex e Proex;
3. 1995 em diante: paralisação e alguma reversão da liberalização anterior; uso maior de instrumentos como antidumping e salvaguardas; regime automotriz; financiamentos do BNDES para reestruturação dos setores têxtil e calçadista.

Para Motta Veiga, o elemento crucial que distinguiria a PICE atual de suas versões anteriores é a introdução da competição como valor central, o que, mais uma vez, serviria para desautorizar a noção de que

os governos recentes estariam praticando uma “não-política” nesta área.

À luz das considerações anteriores, o palestrante concluiu que a liberalização comercial não foi o principal fator a determinar o desempenho industrial do Brasil nos anos 90, mas, sim, o quadro macroeconômico, ao mesmo tempo que permanecia em vigor a estrutura de incentivos que discrimina empresas por seu porte, nacionalidade, etc. Ademais, a partir da enumeração de alguns “fatos estilizados”, Motta Veiga ilustrou a riqueza dos fenômenos recentemente verificados nesta área, afirmando que:

- não houve “desindustrialização” nem tampouco “downgrading” ou “commoditização” da pauta exportadora brasileira nos anos recentes;
- desde 1996 verifica-se crescimento sustentado do *quantum* exportado, sem contração forte do mercado doméstico – o que, segundo o palestrante, é fenômeno novo e auspicioso no caso brasileiro;
- (com base em estudos recentes da Funcex) desde 1998 verifica-se aumento da participação na pauta brasileira das exportações de setores intensivos em tecnologia (automóveis, aviões e aparelhos de telefonia celular, sobretudo), que passaram de 5% do total para 13% em 2000-1;
- (também a partir de estudos da Funcex) percebe-se o aumento do número de empresas exportadoras no Brasil.

Resumindo esta parte de sua apresentação, o palestrante reiterou não ter existido forte retração industrial no País em anos recentes, ao mesmo tempo que lamentou a falta de crescimento da capacidade produtora ou exportadora. Daí decorreriam duas metas complementares de política, a saber: i) o aumento da oferta doméstica competitiva; e ii) a elevação do coeficiente de exportação da indústria. Ambas as metas, ainda de acordo com Motta Veiga, dependem da continuidade da reestruturação industrial, aliada à redução do viés antiexportador ainda presente na economia brasileira.

Para concluir, Motta Veiga ressaltou que a substituição de importações não terá mais o papel de outrora, quando serviu de alavancadora da economia, vale dizer, não mais deve ser a estratégia sobre a qual se deve fundar a PICE. O novo contexto requeriria, isto sim:

1. (tendo em vista a competição por recursos públicos) preocupação com os impactos macroeconômicos dos incentivos microeconômicos;
2. atenção à competição e contestabilidade dos mercados domésticos, fatores cruciais para a competitividade;

3. ênfase nos aspectos institucionais (a exemplo da coordenação e delimitação de atribuições entre os diferentes ministérios envolvidos com a PICE), com necessidade de definir estratégias de atuação.

O papel do BNDES neste contexto apontaria para um reforço de sua atuação como ente financiador da atividade exportadora e, de forma mais geral, da internacionalização das empresas brasileiras.

O primeiro debatedor da tarde, o Embaixador Rubens Barbosa, começou por ressaltar a convergência nas exposições de Renato Baumann e Pedro da Motta Veiga. Não obstante, disse ter-se ressentido de ênfase maior, em ambos trabalhos, ao ambiente externo e como este afeta as estratégias a serem perseguidas pelo Brasil. Também ausente das apresentações, de acordo com o Embaixador, esteve qualquer referência à falta de “cultura exportadora” no Brasil, fazendo com que a atividade exportadora seja, no mais das vezes, residual.

Numa clara discordância com o que afirmou Motta Veiga, o Embaixador declarou que a substituição de importações poderia, sim, ser uma estratégia a nortear as ações na área de comércio exterior. Mais especificamente, Barbosa chamou atenção para a inexistência de uma política ativa de substituição de importações, segundo ele crucial para atrair investimentos externos diretos que permitam uma diversificação da pauta exportadora brasileira (e, implicitamente, a redução de déficits atualmente verificados em áreas como o complexo eletroeletrônico).

O papel crucial da institucionalidade também foi enfatizado. Mais especificamente, Barbosa fez defesa enfática da necessidade de haver comando e coordenação (inclusive entre o governo e o setor privado) das ações oficiais na área de comércio exterior, institucionalizando um processo decisório marcadamente distinto do atual, pelo qual a CAMEX coordenaria, mas não estaria comandando. Para o Embaixador, este ponto deveria figurar no topo de uma agenda prioritária, visando dinamizar as exportações brasileiras, a qual seria complementada por uma agenda de competitividade. Esta trataria tanto de questões domésticas (ligadas a tributos, portos, etc.) quanto internacionais, relacionadas à prospecção de mercado.

Este último ponto mereceu um tratamento maior dentro das considerações de Barbosa, que chamou atenção para a sua dificuldade – na qualidade de Embaixador do Brasil em Londres e, mais recentemente, Washington – em convencer empresários brasileiros a realizarem missões naqueles dois mercados, com vistas a detectar oportunidades de negócios. Tal desinteresse, a seu ver, deve ser debitado à chamada falta de “cultura exportadora” no País.

Uma última – e polêmica – questão levantada pelo Embaixador diz respeito a um suposto receio do Brasil em fazer uso de instrumentos mais explícitos de incentivo às exportações, à semelhança dos que seriam empregados pelos governos dos principais países do mundo. Nas palavras de Barbosa, “a OMC não é Deus”, sugerindo que o País perca a timidez em recorrer a tais políticas.

A segunda debatedora da sessão – a Sra. Maria Silvia Bastos Marques – iniciou a sua intervenção concordando com o Embaixador na crítica aos dois palestrantes, que teriam apenas tangenciado a questão crucial da institucionalidade da política de apoio à exportação e competitividade. Apenas como ilustração chamou atenção para a disfuncionalidade da situação brasileira, pela qual à Receita Federal também cabe a fiscalização aduaneira, em claro contraste com os principais países. A criação de um órgão específico para atuar nas alfândegas contribuiria, segundo ela, para agilizar a tramitação de mercadorias, vista por muitos hoje como muito lenta.

Segundo Bastos Marques, dois outros pontos careceram de maior ênfase nas apresentações: o papel do contexto internacional e as privatizações. No primeiro caso, teriam ficado de fora da análise considerações acerca da queda dos termos de troca do Brasil nos últimos anos, o aumento do protecionismo tarifário nos países industrializados e as crises internacionais – todos eles afetando negativamente o desempenho exportador recente do País. Já as privatizações teriam atuado no sentido inverso, isto é, ao melhorar a eficiência das antigas empresas estatais, contribuíram para melhorar a competitividade das exportações brasileiras.

Bastos Marques fez coro aos que a antecederam no Painel na sua crítica à cultura de boa parte do setor industrial brasileiro, que enxergaria as exportações como atividade residual. Referindo-se à sua própria experiência enquanto executiva da CSN, disse que a empresa até recentemente chegava a afirmar textualmente em seus *road shows* que o mercado doméstico era atendido de forma preferencial, restando às exportações a produção excedente (!)

A debatedora tocou em um ponto apenas insinuado pelos demais membros da mesa, ao chamar atenção para a necessidade de se adaptarem as políticas brasileiras de comércio exterior aos novos tempos. Mais especificamente, reiterou a importância de políticas ativas de defesa comercial (antidumping, salvaguardas, etc.), conceitualmente distintas da proteção tarifária tradicional, que vem perdendo espaço internacionalmente. Neste contexto, lembra, assumem papel crucial as negocia-

ções comerciais. Reiterando o que já dissera Barbosa quanto à extensão e complexidade das diversas frentes de negociação em que o País se encontra atualmente – Aladi, União Européia, ALCA, OMC, acordos bilaterais – Bastos Marques reclamou maior clareza na eleição de prioridades por parte do País, tanto em termos de mercados quanto de produtos. Em termos mais gerais, clamou por mais “profissionalismo” por parte de governos e empresas brasileiras, novamente lembrando sua experiência recente à frente da CSN, em esforço de *lobby* no Congresso dos EUA.

Numa visão prospectiva, Bastos Marques salientou que os investimentos em expansão industrial no Brasil ocorrerão de forma mais vigorosa somente a partir do momento que o governo sinalizar que o comércio exterior é, de fato, prioritário. Tomando emprestado uma expressão empregada por Motta Veiga em seu *paper*, somente quando o governo “incluísse as exportações na função objetivo da política econômica”. Dentro deste espírito, o papel do BNDES incluiria, entre outras coisas: i) fazer parte de uma “clearing” regional; ii) ampliar crédito a pré-embarque; iii) financiar pesquisa e desenvolvimento; e iv) apoiar a exportação de serviços.

O terceiro debatedor do Painel – Prof. José Roberto Mendonça de Barros – começou por dizer que iria dividir a sua intervenção no que chamou de duas observações “macro” e cinco específicas. A primeira observação dizia respeito ao fato de a política comercial ter ficado de fora das preocupações centrais do governo em anos recentes, somente retornando à agenda de políticas devido à realidade de queda acentuada dos saldos comerciais. Atribuiu estes últimos, entre outras coisas, à dominância fiscal, que levou, por exemplo, à elevação desmesurada do ICMS incidente sobre energia elétrica, combustíveis e serviços de telefonia, o que contribuiu para acentuar o viés antiexportador brasileiro.

O outro ponto de natureza mais geral feito por Mendonça de Barros se refere à estrutura de financiamento das empresas brasileiras, sabidamente muito adversa. Os juros reais elevados com que elas se defrontam limitam seus investimentos quase sempre àqueles de caráter defensivo, bem como apontam para a necessidade de aprofundamento do mercado de capitais doméstico. Deste fato – vale dizer, do elevado custo de capital – decorreu a primeira observação específica do comentarista, sob a forma de uma lição para empresas brasileiras, no sentido de que não é possível ter acesso a financiamentos externos (a custo menor) sem exportar. Para tanto, far-se-ia necessário adicionar valor às atuais exportações.

Em segundo lugar, segundo Mendonça de Barros, urgiria retomar as negociações no Mercosul, que estariam em vias de renascer “de cima para baixo”, vale dizer, a partir da iniciativa empresarial. Neste particular, está plenamente de acordo com Renato Baumann e o Embaixador Rubens Barbosa, que também enxergam no Mercosul instrumento importante para a ampliação dos fluxos de comércio com novos mercados, na Ásia, África e leste europeu.

Fazendo eco a argumentos já levantados na mesa, que dão conta do papel crucial exercido pelo comércio intrafirma de empresas transnacionais, o palestrante afirmou ser imperioso que as empresas brasileiras aprendam a entrar na *supply chain* internacional. Deu como exemplos o caso das exportações brasileiras do automóvel Corsa para a GM da China e da fabricante de autopeças Sabo (?), bem-sucedida na sua estratégia de internacionalização da produção, a fim de se posicionar fisicamente próxima a seus clientes.

A quinta observação de Mendonça de Barros encerrou sua breve, porém rica, intervenção. Recomendou ele maior engajamento do BNDES no esforço exportador brasileiro, por meio de esquemas de securitização de recebíveis, capazes de reduzir sensivelmente o custo de captação externa de empresas domésticas de porte menor. Referindo-se ao exemplo de empresa gaúcha exportadora de talheres de mesa (possivelmente a Tramontina) e suas exportações à Wall Mart, argumentou ser possível, por meio de maior engenhosidade na operação com recebíveis, adiantar crédito ao exportador brasileiro considerando-se o risco – naturalmente bem inferior – associado ao varejista norte-americano.

Esta observação final de Mendonça de Barros encaixou-se bem nas considerações de Renato Sucupira (BNDES), último debatedor do Painel. Chamando atenção para o papel crucial, para o esforço exportador, do custo do financiamento – de resto, ponto consensual nas discussões – Sucupira lembrou ser o *funding* apenas insuficiente para se assegurarem maiores exportações. Para ele, a questão das garantias bancárias também é central, lembrando o esforço da SBCE em desenhar formas inovadoras de ampliar e baratear o crédito oferecido às empresas exportadoras.