

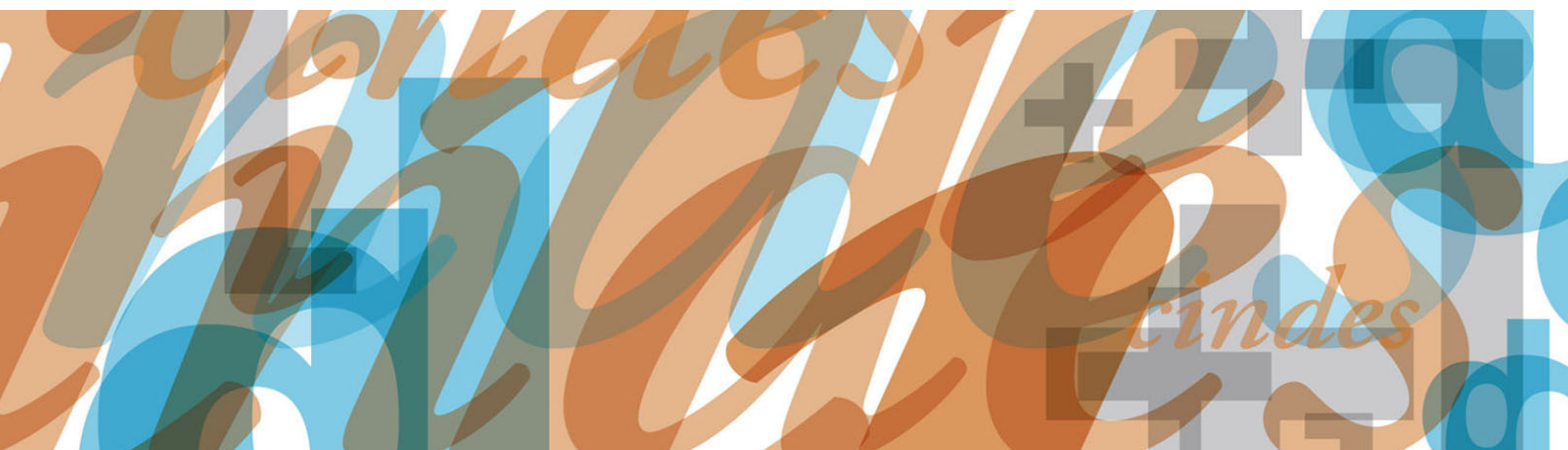
Textos CINDES Nº16

Desempenho das exportações brasileiras no pós-boom exportador: características e determinantes

Roberto Iglesias*
Sandra Polónia Rios*

Setembro de 2010

* Diretores do Cindes.



1. Introdução

Esse trabalho pretende discutir três questões em relação ao desempenho das exportações após o boom exportador de meados da década. A primeira refere-se à extensão temporal do boom exportador. Embora essa questão possa ser considerada um pouco retórica, o fato é que as taxas de crescimento do valor das exportações se mantiveram altas, ainda que com forte participação dos preços e dos produtos básicos, em particular no período mais recente. .

O *mix* de preços e quantidades mudou em 2006-2008, quando comparado com o período 1999-2002 ou com o período 2003-2004. Houve, junto com mudanças nas taxas de crescimento e no *mix* de quantum e preços, mudanças na distribuição de mercados de destino e composição da pauta? Muitos analistas têm enfatizado o crescimento das exportações de produtos básicos, mas ele esteve muito concentrado nos últimos anos, quando os preços dos produtos básicos cresceram a taxas elevadíssimas.

Parece interessante observar em perspectiva a evolução do quantum exportado nos últimos treze anos, pois reflete com clareza a política macroeconômica do país, em primeiro lugar, mas também mudanças estruturais, como a maior concorrência nos mercados domésticos e os investimentos na produção de produtos comercializáveis feitos no início desta década.

A segunda questão refere-se à explicação para a queda do quantum exportado nos últimos anos. Houve efetivamente valorização real da moeda brasileira após 2003, mas a taxa de câmbio ainda continua em níveis superiores aos de 1996-98. Não se pode atribuir exclusivamente à taxa de câmbio a explicação para o fraco desempenho recente das exportações de manufaturados, e, até 2007, não faltou demanda externa. Resta buscar entender que outros fatores afetaram o comportamento recente das exportações. Este artigo sugere que se deve prestar atenção ao comportamento da absorção doméstica, que estimulou a orientação das vendas ao mercado doméstico.

A terceira questão refere-se às políticas de apoio às exportações. O governo Lula anunciou intenções de aumentar e revigorar o apoio às exportações. Foram as políticas comerciais responsáveis pelo boom? Como ficará claro, o boom propriamente ocorreu entre 2003 e 2004 ou entre 1999 e 2005. A primeira conclusão é que as políticas que afetaram o boom foram as implementadas antes de 1999 ou aquelas que vigoraram até 2005. Entre 2005 e 2008 foram poucas as medidas de apoio às exportações efetivamente implementadas. Este quadro muda a partir de 2009, com o impacto da crise internacional sobre o desempenho da balança comercial brasileira.

De todo modo, não resta dúvida de que as políticas adotadas não conseguiram manter o crescimento do quantum exportado nos níveis observados no período 1999-2005. Houve uma diversidade de medidas e não existe um balanço apropriado delas. Mas, aparentemente, nenhum instrumento de política comercial parece ter sido muito significativo.

O segundo capítulo deste artigo apresenta uma revisão das principais conclusões de um artigo anterior sobre o boom exportador no Brasil (Rios e Iglesias, 2005) e analisa o desempenho exportador entre 2005 e 2008. Aqui se procura avaliar a evolução de preços e quantidades exportadas, a composição dos produtos na pauta de exportações e as eventuais mudanças nos destinos das vendas externas. Atenção especial é dedicada à mudança no *mix* entre preços e quantidades das exportações.

O terceiro capítulo organiza e apresenta algumas evidências sobre as causas ou fatores que podem ter afetado a decisão de vender no mercado doméstico ou no mercado externo. Mostra-se a relação entre taxa de câmbio real e quantidades exportadas de manufaturados para exibir o timing da reação das quantidades e o comportamento diferenciado entre setores. A apreciação da taxa de câmbio diminui a rentabilidade na atividade externa. O exportador pode aumentar seus preços externos para compensar essa redução ou pode aumentar os preços praticados no mercado doméstico, para compensar parcial ou totalmente a redução nas exportações e buscar fixar uma margem de rentabilidade global para seu negócio. As evidências indicam que os exportadores brasileiros adotaram as duas estratégias.

O quarto capítulo descreve a evolução da orientação da política comercial brasileira no período pós-boom exportador, avaliando a efetividade dos diversos instrumentos em termos de sua contribuição potencial para o desempenho das exportações. Atenção especial é dedicada às linhas de financiamento público às exportações, uma vez que este foi um dos instrumentos mais relevantes de política industrial no período recente.

O último capítulo reúne as conclusões dos distintos temas discutidos: o desempenho exportador, os resultados do exame da reação dos exportadores brasileiros à trajetória da taxa de câmbio real e da absorção doméstica e a avaliação sobre a capacidade de a política de comércio exterior, com seus instrumentos atuais, influenciar a competitividade da produção doméstica.

2. O Balanço do boom exportador: onde estávamos em 2004 e onde estamos agora?

2.1. Pode-se falar de boom exportador após 2004?

A economia brasileira experimentou um boom exportador entre 2003 e 2004. As taxas de crescimento do valor exportado mantiveram-se elevadas entre 2005 e 2007 – porém menores que no período anterior – e voltaram a se acelerar no período imediatamente anterior à crise internacional¹.

É possível comparar a expansão de 2003-04 com o que aconteceu depois, entre 2005 e 2008? Os questionamentos ao desempenho exportador recente, em clara contraposição com as expectativas despertadas após 2003-04, tornam essa questão um pouco retórica, porque ainda que as taxas de valor das exportações tenham se mantido elevadas, há evidências claras de comportamento diferenciado em termos de quantum e preço das exportações.

Para responder a essa pergunta e ter uma perspectiva melhor sobre o desempenho recente das exportações, parece conveniente olhar o desempenho das mesmas após a estabilização econômica de 1994². O Quadro 1 mostra os diferentes períodos de expansão entre 1996 e 2009 em função do regime cambial, das taxas médias anuais de crescimento do valor exportado, e da combinação de taxas de variação de quantidades e preços que resultam em um determinado desempenho do valor exportado.

¹ Rios e Iglesias (2005) analisaram os impactos do desempenho exportador até 2004 em termos de composição de produtos e mercados.

² As exportações em 1994 e 1995 foram afetadas pelo ciclo expansivo da absorção doméstica próprio da estabilização com âncora cambial e a crise do México de dezembro de 1994, que teve impactos em 1995.

As exportações brasileiras cresceram a uma taxa média anual de quase 11% entre 1996 e 2007, enquanto, no mesmo período, o volume exportado cresceu em média a 8,7% ao ano. Conseqüentemente, quase 80% do crescimento do valor das exportações entre 1996 e 2007 podem ser explicados pela expansão das quantidades. Os dois últimos anos do Quadro 1 são atípicos, quando comparados com o período até 2007, pois há forte queda das quantidades e alta volatilidade dos preços, como resultado do comportamento dos preços das commodities e da crise econômica mundial.

Quadro 1
Valores exportados e taxas de crescimento médias
anuais - 1996-2009

	Valores exportados extremos (Bilhões de dólares)	Taxas de crescimento médias anuais (%)		
		Valor	Quantum das exportações	Preço
1996-98	48/ 51	3,2	5,3	-2,0
1999-2002	48 / 60	4,3	9,2	-4,5
2003-04	73/97	26,5	17,4	7,7
2005	119	22,6	9,4	12,1
2006-07	138/161	16,4	4,4	11,5
1996-2007	48/161	10,9	8,7	2,0
2008	198	23,2	-2,5	26,3
2009	153	-22,7	-10,8	-13,4

Fonte: FUNCEX, SECEX/MDIC

É possível observar duas tendências do desempenho exportador no Quadro 1. Em primeiro lugar, a taxa de expansão do valor das exportações se acelerou em 2003-2004, e depois caiu e se estabilizou em um patamar em torno de 20% ao ano até 2008. Mas em seu conjunto as taxas anuais após 2003 mostram claro contraste com as taxas de expansão do período 1996-2002, que ficaram em torno de 4%. Em segundo lugar, o *mix* de taxas variação do quantum e do índice de preços, que determina a expansão do valor exportado, muda após 2004, com as variações dos preços passando de fator negativo ou secundário a principal elemento da expansão do valor exportado.

As taxas médias de variação das quantidades se aceleram entre 1996 e 2003-04 e foram sempre superiores à mudança do índice de preços. Depois, a partir de 2005, as taxas de crescimento das quantidades começam a se desacelerar até se tornarem negativas em 2008-09. Em contraposição, as taxas de expansão dos preços, que foram um fator negativo até 2002³, começaram a se acelerar, permanecendo em um patamar anual médio de 12%, entre 2005 e 2007. Em 2008, o crescimento do valor exportado foi resultado da alta de 26,3% dos preços. A partir do último trimestre de 2008, o comércio exterior foi afetado pela crise internacional, o que levou a uma contração das quantidades e dos preços de exportação.

³ Na realidade, a queda de preços, especialmente a partir de 1999, mascarou a forte elevação da taxa média de crescimento das quantidades exportadas no período 1999-2002.

As altas taxas de variação do valor exportado se estendem de 2003 a 2008, mas é justificável considerar todo este período como um boom exportador? Do ponto de vista do crescimento do quantum, taxas extraordinárias só se observam em 2003-2004. O boom das exportações brasileiras teria tido seu pico em 2003-2004, com um prólogo entre 1999 e 2002, e o epílogo em 2005, ano em que se faz a transição para as baixas taxas de crescimento do quantum que se observaram em 2006-2008 – as mais baixas do período 1996-2008. O período 2006-2008 foi um período de preços elevados dos produtos exportados brasileiros que mais que compensaram o pobre desempenho do quantum exportado.

O Quadro 2 analisa o desempenho das exportações por tipo de produtos para os mesmos períodos utilizados no Quadro 1. Do ponto de vista da evolução das quantidades exportadas dos distintos tipos de produtos, o boom exportador é mesmo um fenômeno de 2003-04, com a exceção dos produtos básicos, que tiveram seu ápice em 1999-2002. O padrão observado para o total de exportações no Quadro 1 se repete aqui: i) as taxas de variação do valor exportado se aceleraram em 2003-04, depois caíram e se estabilizaram com um repique em 2008, como resultado do comportamento dos preços; e o ii) mix de variações de preços e quantidades muda a partir de certo momento do período de análise, passando os preços à liderança da expansão do valor exportado.

Há, no entanto, algumas diferenças. Em primeiro lugar, assim como nas exportações totais, os preços dos manufaturados assumem a liderança da expansão deste tipo de produtos a partir de 2005; mas os preços dos produtos básicos e semimanufaturados passam a liderar a expansão do valor exportado em 2003-04, depois de experimentar queda entre 1996-2002.

Quadro 2
Taxas de crescimento médias anuais por tipo de produtos - 1996-2009
Valor, Preço e Quantum

	Básicos			Semimanufaturados			Manufaturados		
	Valor	P	Q	Valor	P	Q	Valor	P	Q
1996-98	5,7	-0,6	7,2	-3,9	-7,5	2,8	4,7	-1,0	5,8
1999-2002	6,9	-7,8	16,0	2,5	-4,7	7,6	3,0	-3,7	7,0
2003-04	29,7	14,6	13,2	22,4	12,9	8,4	26,8	2,6	23,5
2005	21,7	13,7	7,1	18,8	11,8	6,3	23,0	11,0	10,8
2006-07	21,9	11,9	8,9	16,9	14,4	2,1	13,3	10,4	2,7
1996-2007	13,2	2,4	11,3	5,9	1,6	5,5	7,2	1,4	8,8
2008	41,5	41,2	0,2	24,2	25,3	-0,9	10,4	16,2	-5,0
2009	-15,2	-17,5	2,9	-24,3	-20,3	-5,0	-27,3	-5,8	-22,8

Fonte: FUNCEX

Em segundo lugar, a expansão do quantum total exportado em 2006-07 estava muito próxima da experimentada em 1996-98, mas há diferenças mais marcadas entre esses períodos na análise por tipo de produtos. Os produtos básicos e semimanufaturados têm taxas de crescimento próximas na comparação entre 1996-98 e 2006-07; mas a taxa de expansão de manufaturados em 2006-08 foi menos da metade da do período 1996-98.

Finalmente, a queda do quantum exportado total em 2008 foi resultado basicamente da queda do quantum de manufaturados. Pode-se concluir, então, que as quantidades de exportação de manufaturados, depois de taxas inéditas em 2003-04, não conseguiram sequer repetir o desempenho de 1996-98 – o período de apreciação da taxa de câmbio real.

Ainda que existam algumas diferenças entre a evolução do quantum das exportações totais e o de cada tipo de produto, não se pode deixar de enfatizar que a desaceleração do crescimento do quantum total exportado, embora mais acentuada para manufaturados, é uma tendência generalizada. Desta forma, a visão que enfatiza que a desaceleração do quantum exportado está centrada em manufaturados não se ajusta estritamente aos fatos.

A seguir se revisará os principais fatos estilizados do boom exportador até 2004, utilizando o trabalho de Rios e Iglesias (2005). Logo, se analisará as principais características do desempenho recente das exportações em termos de mercados e composição.

Principais conclusões do boom I

Rios e Iglesias (2005) analisaram algumas características das exportações brasileiras entre o final da década de 80 até o biênio 2002-2004, enfatizando as mudanças ou novas tendências em relação aos mercados de destino e às categorias de produtos exportados.

A análise do desempenho das exportações totais e por fator agregado, mostrou que entre os anos de 2003 e 2004 as exportações brasileiras apresentaram forte recuperação. O Quadro 3 apresenta as exportações totais e as taxas de crescimento anuais do valor, o quantum e o preço. Entre 1999 e 2004 os valores exportados duplicaram, como resultado de uma tendência crescente das taxas de variação do quantum exportado, ainda que com oscilações em 2001 e 2002. Não deixa de ser interessante observar o papel negativo da variação de preços em 1999, 2001 e 2002, resultando em crescimento negativo ou taxas muito baixas do valor exportado, equivalentes ao período da âncora cambial e da apreciação real da taxa de câmbio.

Quadro 3

**Valores exportados e taxas de crescimento médias
anuais - 1996-2004**

	Valores exportados (bilhões de dólares)	Taxas de crescimento médias anuais (%)		
		Valor	Quantum das exportações	Preço
1996-98	50.617	3,2	5,3	-2,0
1999	48.013	-6,1	7,72	-12,79
2000	55.119	14,8	11,10	3,32
2001	58.287	5,7	9,53	-3,45
2002	60.439	3,7	8,63	-4,54
2003	73.203	21,1	15,73	4,67
2004	96.678	32,1	19,08	10,90

Fonte: FUNCEX

Os fatores considerados mais importantes para explicar o crescimento das exportações totais brasileiras no biênio 2003-04 foram a desvalorização da taxa de câmbio real em 2002 e a queda da absorção doméstica em 2002-03.

Quadro 4
Taxas de crescimento médias anuais por tipo de produtos - 1996-2004
Valor, Preço e Quantum

	Básicos			Semimanufaturados			Manufaturados		
	Valor	P	Q	Valor	P	Q	Valor	P	Q
1996-98	5,7	-0,6	7,2	-3,9	-7,5	2,8	4,7	-1,0	5,8
1999	(8,8)	(16,1)	8,7	(1,6)	(15,7)	16,8	(7,0)	(10,7)	4,2
2000	6,2	(2,0)	8,5	6,5	14,4	-6,9	19,1	1,0	18,0
2001	22,2	(8,4)	33,3	(3,0)	(10,5)	8,3	1,2	(0,1)	1,3
2002	10,5	(4,1)	15,2	8,8	(4,6)	14,0	0,3	(4,6)	5,2
2003	24,9	10,4	13,1	22,1	11,3	9,7	20,2	(0,6)	21,0
2004	34,7	18,9	13,3	22,7	14,5	7,2	33,6	6,0	26,1

Fonte: FUNCEX

O Quadro 4 mostra as taxas de variação do valor, do quantum e do índice de preços das exportações por tipo de produtos. Fica claro que a taxa de crescimento do quantum de produtos básicos e semimanufaturados se acelerou a partir de 2001, mas os preços desses produtos amorteciam o efeito positivo das quantidades. Em 2003-04 aconteceu uma feliz coincidência de três fatores: i) preços crescentes de básicos e manufaturados; ii) elevadas taxas de variação do quantum desses produtos, porém menores do que em 2001-02, no caso de básicos e semimanufaturados; e iii) crescimento espetacular do quantum de manufaturados acima de 20% ao ano. Em suma, em 2003-04, os preços lideraram a expansão de básicos e semimanufaturados e as quantidades a dos produtos manufaturados, mas nas exportações totais, a expansão do valor ainda era devida às quantidades, pelo peso dos produtos manufaturados no total.

Em relação à evolução da participação dos blocos/regiões no total das exportações brasileiras, constatou-se que, após a desvalorização de 1999, os Estados Unidos, a China e a África do Sul aumentaram suas participações, que passaram a ser de, respectivamente, 23,2%, 5,5% e 1%. Além desses, os demais países da América, em especial, México, Chile, Venezuela e Colômbia, os países da Europa (exclusive a União Européia), os demais países africanos e os países do Oriente Médio (principalmente Irã e Arábia Saudita) também tiveram um incremento na participação das vendas externas brasileiras entre 1996-98 e 2002-04.

Dentre os países citados, somente o aumento da participação das nações africanas foi considerado um fenômeno recente, uma vez que no caso dos demais, o incremento na sua participação já vinha ocorrendo desde a década de 90. Assim, a evolução da distribuição geográfica das exportações totais não pode ser associada exclusivamente à desvalorização ocorrida em 2002 ou ao boom exportador. Entretanto, é importante notar que a desvalorização contribuiu para acentuar essas tendências de crescimento. No caso dos demais países das Américas a expansão econômica da região no período também foi um fator muito importante. O aumento das participações da China e da África foi resultado ainda dos ganhos de competitividade dos produtos brasileiros, do crescimento da demanda, no caso chinês, e dos esforços de promoção comercial do governo brasileiro, no caso africano.

Por outro lado, a Argentina, o Japão e a União Européia perderam participação no período. No caso da Argentina os motivos foram associados às dificuldades econômicas enfrentadas pelo país. Em relação ao Japão e à União Européia, a justificativa foi o baixo crescimento dessas economias durante a maior parte do período analisado.

2.2 Principais tendências do desempenho exportador entre 2005 e 2008

Evolução do valor, das quantidades e dos preços

A partir de 2005, as taxas de variação do valor exportado declinam para voltar a se elevar em 2008, mas em todos esses anos as taxas foram elevadas para os padrões da primeira parte do período 1996-2008. Mais importante, o mix de quantum e preço muda para uma clara predominância dos preços na expansão do valor exportado. O Brasil manteve altas taxas de crescimento dos valores exportados em 2005-2008 por conta do comportamento dos preços e isso é uma diferença central em relação ao período 1999-2004. Antes da crise, em 2008, o encolhimento da variação do quantum foi muito mais que compensado pela a expansão dos preços nesse ano. As exportações brasileiras mais que duplicaram em termos de valor entre 2003-04 e 2008 (aumentaram 133%).

Quadro 5

Valores exportados e taxas de crescimento médias anuais - 2003-09				
	Valores exportados (bilhões de dólares)	Taxas de crescimento médias anuais (%)		
		Quantum das exportações		
		Valor	Preço	
2003-04	84.941	26,5	17,4	7,7
2005	118.529	22,6	9,37	12,09
2006	137.808	16,3	3,34	12,51
2007	160.649	16,6	5,49	10,51
2008	197.942	23,2	-2,46	26,33
2009	152.994	-22,7	-10,78	-13,40

Fonte: FUNCEX

A análise por tipo de produto (Quadro 6) mostra fenômenos já mencionados na primeira seção deste capítulo:

- A rápida desaceleração da expansão do quantum de manufaturados de 23,5%, no biênio 2003-04 para 2,2% em 2006, e finalmente, para -5% em 2008. Esta tendência foi mais que compensada pelo aumento dos preços de exportação desses produtos, mas ainda assim os produtos manufaturados tiveram a maior desaceleração das taxas de variação do valor exportado.
- Em contraposição, o crescimento dos valores exportados de produtos básicos desacelerou-se entre 2003-04 e 2006, mas logo se recupera e supera, em 2007-08, a expansão experimentada em 2003-04. Foi um fenômeno, com exceção de 2007, basicamente de preços. A variação anual das quantidades exportadas se contraiu chegando a 0,2% em 2008.
- Os semimanufaturados mostraram, do mesmo modo que os manufaturados, uma queda significativa e consistente das taxas de variação das quantidades exportadas. Os preços, como nos outros tipos de produtos, permitiram que as taxas de variação do valor exportado oscilassem e se recuperassem no final do período.

Quadro 6
Taxas de crescimento médias anuais por tipo de produtos - 2003-2009
Valor, Preço e Quantum

	Básicos			Semimanufaturados			Manufaturados		
	Valor	P	Q	Valor	P	Q	Valor	P	Q
2003-04	29,7	14,6	13,2	22,4	12,9	8,4	26,8	2,6	23,5
2005	21,7	13,7	7,1	18,8	11,8	6,3	23,0	11,0	10,8
2006	16,0	9,4	6,1	22,3	18,1	3,5	14,8	12,4	2,2
2007	28,1	14,5	11,8	11,7	10,9	0,7	11,9	8,4	3,2
2008	41,5	41,2	0,2	24,2	25,3	-0,9	10,4	16,2	-5,0
2009	(15,2)	(17,5)	2,9	(24,3)	(20,3)	-5,0	(27,3)	(5,8)	-22,8

Fonte: FUNCEX

Não há dúvida que houve diferença entre as desacelerações das quantidades exportadas dos produtos básicos e semimanufaturados por um lado e dos manufaturados pelo outro. Entre 2003-04 e 2006, as taxas de variação do quantum de básicos e semimanufaturados caíram em aproximadamente 50%, enquanto a dos produtos manufaturados ficou reduzida a 10% do percentual de 2003-04.

Estrutura das exportações e composição por tipo de produtos

Como não podia ser de outra maneira, taxas de variação do valor das exportações de manufaturados sistematicamente menores desde 2003-04 deveriam resultar em uma mudança da composição das exportações por tipo de produto. O Quadro 7 apresenta a queda da participação em 2008, mas esse foi um ano muito especial: o valor das exportações de básicos cresceu 42,5% enquanto o de manufaturados o fez em 10,4%. Porém, é importante observar que, até 2007, a estrutura de exportações por tipo de produto não apresentava diferenças substanciais com relação à de 2003-04. Não havia até então um fenômeno marcado de alteração da pauta nem de “primarização” da pauta, ao menos quando se considera as classificações por tipo de produto. A crise e a recuperação mais rápida da demanda por commodities básicas acentuaram o peso dos produtos básicos na composição das exportações em 2009, mas ainda é cedo para definir estas tendências recentes como definitivas.

Quadro 7

Estrutura das exportações por tipo de produtos (%)			
	Básicos	Semi-manufaturados	Manufaturados
1996-98	26,3	16,9	56,8
1999-2001	26,2	15,6	58,2
2003-04	29,8	14,6	55,6
2005	29,9	13,8	56,3
2005-07	31,4	14,1	54,4
2008	37,9	14,0	48,1
2009	41,4	13,7	45,0

Fonte: FUNCEX

No debate recente, as mudanças na composição da pauta foram muito enfatizadas, com perdas para a participação dos produtos de maior conteúdo tecnológico. Houve uma perda generalizada para todos os setores classificados como de média-alta tecnologia? E as perdas

de participação são generalizadas para todos os setores industriais? As respostas a estas perguntas são negativas. Em primeiro lugar, porque as indústrias de alta tecnologia ganham participação na comparação com 1997-98, como resultado do crescimento da aeronáutica. Em segundo lugar, a perda de participação das indústrias de média-alta tecnologia está localizada somente em dois setores industriais. Terceiro, as perdas de participação estão concentradas em algumas indústrias – em somente 7 das 19 indústrias utilizadas na classificação⁴ apresentada no Quadro 8:

- Material de escritório e informática (de 0,7% para 0,1%)
- Veículos automotores, reboques e semi-reboques (de 11% para 8,7%)
- Produtos químicos, excl. farmacêuticos (de 6,0% para 4,7%)
- Produtos metálicos (de 12,6% para 11,6%)
- Madeira e seus produtos, papel e celulose (de 6,0 para 4,7%)
- Alimentos, bebida e tabaco (de 18,1% para 17,6%)
- Têxteis, couros e calçados (de 6,4% para 3,2%).

As indústrias com perdas de participação se distribuem entre os setores de média-alta tecnologia, assim como nos setores de baixa tecnologia, onde Brasil tem vantagens comparativas, como madeira e seus produtos, papel e celulose, alimentos e couro e calçados. Não há, definitivamente, concentração da perda de participação de produtos industriais nos setores de alta tecnologia.

⁴ Estas indústrias em conjunto perdem 10,2 pontos percentuais entre 1997-98 e 2007-08 e ainda há outras indústrias com perdas mínimas de participação, sendo a perda do conjunto dos produtos industriais menor pelo ganho de participação nas exportações totais de outros setores como aeronáutica e produtos de petróleo.

Quadro 8

Exportações brasileiras (em US\$ milhões)

Setores Industriais por Intensidade Tecnológica ¹	Médias anuais		
	1997-1998	2003-2004	2007-2008
Produtos industriais¹	80,5	80,0	73,6
Indústria de alta e média-alta tecnologia (I+II)	30,7	29,9	27,4
Indústria de alta tecnologia (I)	5,6	6,9	6,1
Aeronáutica e aeroespacial	2,2	3,3	3,1
Farmacêutica	0,8	0,6	0,7
Material de escritório e informática	0,7	0,4	0,1
Equipamentos de rádio, TV e comunicação	1,5	2,2	1,6
Instrumentos médicos de ótica e precisão	0,5	0,4	0,5
Indústria de média-alta tecnologia (II)	25,1	23,0	21,4
Máquinas e equipamentos elétricos n. e. ²	1,6	1,5	1,9
Veículos automotores, reboques e semi-reboques	11,0	10,0	8,7
Produtos químicos, excl. farmacêuticos	6,0	5,2	4,7
Equipamentos para ferrovia e material de transporte n. e. ²	0,1	0,3	0,3
Máquinas e equipamentos mecânicos n. e. ²	6,4	6,1	5,7
Indústria de média-baixa tecnologia (III)	17,9	19,0	19,7
Construção e reparação naval	0,3	0,8	0,6
Borracha e produtos plásticos	1,8	1,5	1,5
Produtos de petróleo refinado e outros combustíveis	1,7	3,5	4,6
Outros produtos minerais não-metálicos	1,5	1,6	1,2
Produtos metálicos	12,6	11,7	11,6
Indústria de baixa tecnologia (IV)	31,9	31,1	26,5
Produtos manufaturados n.e. e bens reciclados	1,4	1,5	1,0
Madeira e seus produtos, papel e celulose	6,0	6,5	4,7
Alimentos, bebidas e tabaco	18,1	17,9	17,6
Têxteis, couro e calçados	6,4	5,3	3,2
Produtos não industriais	19,52	20,00	26,44
Total	52.067	84.780	179.296

Notas: ¹Classificação extraída de: OECD, Directorate for Science, Technology and Industry, STAN Indicators, 2003.² n. e. = não especificados nem compreendidos em outra categoria.

Fonte: SECEX/MDIC.

Exportações por destino

Na análise do boom exportador de 2003-04, Rios e Iglesias (2005) haviam assinalado mudanças na estrutura de destinos das exportações, mas elas já estavam em andamento antes do próprio boom. O Quadro 9 mostra as participações dos principais mercados de destino antes do boom, nos anos do boom e nos quatro últimos anos. A análise não considerara 2008 por ser um ano atípico de aceleração dos preços de exportação e pelo início da crise. O ano da crise é muito especial e também deve ser entendido como transitório.

De acordo com o Quadro 9, as principais mudanças na participação dos principais países destino, no pós-boom, ou seja, entre 2003-04 e 2006-07, são:

- O crescimento da importância da América do Sul (de 6,6% para 9,1%).
- As perdas de participação da União Européia (1,7 pontos percentuais); do México (-1 p.p) e dos Estados Unidos (-5,1 p.p).
- A recuperação parcial do Mercosul (1,9 p.p) como mercado de destino das exportações brasileiras.

Quadro 9

Participação dos principais destinos nas exportações (%)

Países de destino	2000/01	2003/04	2006/07	2008	2009	Variação na participação em pontos percentuais (pp)		
	a	b	c	d	e	b-a	c-b	c-a
América do Sul*	6,4	6,6	9,1	8,4	8,2	0,2	2,5	2,7
Mercosul	12,4	8,6	10,5	11,0	10,3	-3,8	1,9	-1,9
União Européia	27,2	25,6	23,9	23,4	22,2	-1,6	-1,7	-3,2
China	2,6	5,9	6,4	8,3	13,2	3,2	0,5	3,8
México	3,2	3,9	2,9	2,2	1,7	0,8	-1,0	-0,2
Estados Unidos	24,2	21,7	16,6	13,9	10,2	-2,5	-5,1	-7,5
Índia	0,4	0,7	0,6	0,6	2,2	0,3	-0,1	0,2
Japão	3,9	3,0	2,8	3,1	2,8	-0,9	-0,2	-1,2
Rússia	1,3	1,9	2,4	2,4	1,9	0,5	0,5	1,1
África do Sul	0,6	1,0	1,1	0,9	0,8	0,4	0,0	0,4
Outros	17,6	21,1	23,6	26,0	26,4	3,4	2,5	6,0
Total	56.703	84.941	149.228	197.942	152.995			

Nota: (*) Exclusive mercosul.

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/MDIC.

Não deixa de ser interessante observar as mudanças de participação dos mercados desde a etapa prévia ao boom, em 2000/01. Os blocos ou países que perderam participação na recepção de produtos brasileiros foram: Mercosul, União Européia, Estados Unidos e Japão, enquanto China, América do Sul (sem Mercosul), Rússia e o conjunto de outros destinos ganharam participação.

O Quadro 10 apresenta a distribuição em termos de tipo de produtos das vendas brasileiras aos quatro principais mercados externos do país. Os países/ blocos com uma estrutura de compras por tipo de produto mais estáveis são Argentina e a União Européia. A Argentina é compradora de bens manufaturados e não houve alterações significativas dessa parcela de suas compras. Já a União Européia é majoritariamente compradora de bens básicos, mas houve redução dessas compras no pós-boom e aumento das compras de manufaturados e semimanufaturados. Estados Unidos e China reduziram a participação de manufaturados nas suas compras do Brasil justamente na época pós-boom e aumentaram suas compras de produtos básicos.

Quadro 10
Valor médio das exportações brasileiras
segundo principais destinos e composição por fator agregado

Valores em US\$ milhões e (%)

Países de destino	2000/01	2003/04	2006/07	2008
Argentina	5.624	5.980	13.078	17.492
Básicos	6,4	5,6	4,2	4,9
Semimanufaturados	2,5	3,6	3,1	3,3
Manufaturados	90,8	90,4	92,5	91,7
Demais operações*	0,3	0,4	0,3	0,1
China	1.494	4.988	9.576	16.402
Básicos	63,4	55,1	73,8	77,5
Semimanufaturados	13,9	23,2	16,8	15,8
Manufaturados	22,4	21,5	9,1	6,7
Demais operações*	0,3	0,2	0,3	0,1
Estados Unidos	13.699	18.414	24.795	27.402
Básicos	6,4	8,5	16,9	22,8
Semimanufaturados	16,3	16,2	17,1	18,0
Manufaturados	75,0	75,0	65,5	58,7
Demais operações*	2,2	0,3	0,5	0,5
União Européia	15.417	21.746	35.736	46.379
Básicos	45,9	49,0	44,5	46,8
Semimanufaturados	15,9	12,2	14,4	14,7
Manufaturados	37,1	38,5	40,9	38,0
Demais operações*	1,1	0,2	0,2	0,5
Total	36.233	51.128	83.185	107.675

Nota: (*) Demais operações incluem: Transações especiais, Consumo de bordo e Reexportação.

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/M D I C .

Os próximos três quadros mostram a distribuição por mercados das vendas de cada um dos tipos de produtos: básicos (Quadro 11); semimanufaturados (Quadro 12), e manufaturados (Quadro 13). Pode se observar com clareza as mudanças de posição entre três parceiros do Brasil: União Européia, Estados Unidos e China. Mas não foram os únicos, outros países mudaram sua posição relativa pós-boom ou em relação à situação prévia ao boom.

Como observado na composição por tipo de produtos dos principais mercados, a União Européia diminuiu suas compras de produtos básicos e a China ampliou sua participação como mercado para esta categoria de produtos. As mudanças aconteceram entre 2000/01 e 2003/04 e entre esse último ano e 2006/07. Japão e Estados Unidos em menor escala, mas também com sinais trocados, mudaram sua participação no total de vendas de básicos.

Quadro 11

Participação das exportações brasileiras de bens básicos segundo seus principais* destinos
Ordenados segundo o ano de 2008

Principais países de destino	2000/01	2003/04	2006/07	2008	Variação da participação em pontos percentuais		
	Part.(%) (a)	Part.(%) (b)	Part.(%) (c)	Part.(%)	(b)-(a)	(c)-(b)	(c)-(a)
União Européia	50,7	42,9	34,6	29,7	-7,8	-8,3	-16,1
China	6,8	11,1	15,4	17,4	4,3	4,3	8,6
Estados Unidos	6,3	6,3	9,1	8,6	-0,1	2,9	2,8
Japão	7,3	5,2	4,9	5,4	-2,1	-0,3	-2,4
Santa Lúcia	0,8	0,0	1,1	4,9	-0,8	1,1	0,3
Rússia	1,4	3,2	4,3	3,9	1,8	1,0	2,9
Coréia do Sul	2,3	2,8	2,6	2,3	0,5	-0,2	0,3
Arábia Saudita	2,7	2,2	1,8	2,3	-0,5	-0,4	-0,9
Chile	1,1	2,0	2,9	2,1	0,8	0,9	1,7
Venezuela	0,3	0,3	0,9	1,9	0,0	0,6	0,6
Hong Kong	1,5	1,3	1,6	1,9	-0,2	0,3	0,1
Tailândia	0,6	0,9	1,1	1,2	0,3	0,2	0,4
Argentina	2,6	1,3	1,2	1,2	-1,2	-0,2	-1,4
Demais países	15,7	20,6	18,6	17,3	4,9	-2,0	2,9
Total	13.957	24.857	45.940	73.028			

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/MDIC.

Nota: (*) Dentre os destinos com maior valor exportado, foram selecionados aqueles que somados

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/MDIC.

Novos mercados parecem se consolidar após o boom. A Rússia e o Chile aumentaram sua participação no total exportado de básicos de 2,5% em 2000/01 para 7,2% em 2006/07. Outro fenômeno interessante que surge da diversificação de destinos geográficos dos produtos básicos é o crescimento de mercados geograficamente mais próximos que os asiáticos, como é o caso de Venezuela e Santa Lúcia.

De acordo com as informações do Quadro 12, no caso de semimanufaturados houve perdas de participação da União Européia, dos Estados Unidos e do Japão. Juntos esses três países absorviam 64% das exportações de produtos semimanufaturados em 2000/01, enquanto em 2006/07, após o boom, somente 51% dessas exportações se dirigiram a esses três mercados tradicionais. A tendência de diminuição parece mais consolidada no caso dos Estados Unidos e do Japão, pois a União Europeia, após cair em 2003/04, voltou a aumentar sua participação nas vendas brasileiras, ainda que não tenha voltado à representatividade de 2000/01.

Quadro 12

Participação das exportações brasileiras de bens semimanufaturados segundo seus principais* destinos							
Ordenados segundo o ano de 2008							
Principais países de destino	2000/01	2003/04	2006/07	2008	Variação da participação em pontos percentuais		
	Part.(%) (a)	Part.(%) (b)	Part.(%) (c)	Part.(%)	(b)-(a)	(c)-(b)	(c)-(a)
União Européia	29,2	21,8	24,9	25,3	-7,4	3,1	-4,3
Estados Unidos	26,7	24,5	20,5	18,2	-2,2	-4,0	-6,2
China	2,5	9,5	7,8	9,6	7,0	-1,7	5,3
Japão	8,1	6,6	5,8	5,0	-1,5	-0,8	-2,3
Coreia do Sul	2,8	2,6	2,5	4,4	-0,2	-0,1	-0,3
Rússia	5,9	4,9	5,6	4,3	-1,0	0,7	-0,3
Formosa	2,1	3,2	1,4	3,0	1,1	-1,8	-0,7
Suíça	1,7	1,2	2,8	2,6	-0,5	1,6	1,1
Argentina	1,7	1,8	1,9	2,1	0,1	0,1	0,3
Tailândia	1,0	1,6	1,1	1,9	0,6	-0,5	0,1
México	0,9	1,4	1,9	1,8	0,5	0,5	0,9
Indonésia	0,7	0,5	0,7	1,5	-0,2	0,2	0,0
Egito	0,7	0,8	1,2	1,3	0,1	0,4	0,5
Malásia	0,7	0,9	1,9	1,2	0,2	1,0	1,2
Irã	2,2	3,4	2,9	1,2	1,3	-0,5	0,8
Índia	1,3	1,8	1,2	1,1	0,5	-0,6	-0,1
Canadá	1,6	2,6	2,0	1,1	1,0	-0,7	0,4
Demais países	10,3	10,8	13,9	14,3	0,5	3,1	3,6
Total	8.371	12.189	20.661	27.073			

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/MDIC.
 Nota: (*) Dentre os destinos com maior valor exportado, foram selecionados aqueles que somados representaram 90% de
 Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/MDIC.

O Brasil ampliou a participação de sócios comerciais não tão tradicionais como os mencionados acima. China foi o principal parceiro a incrementar sua participação nas compras de semimanufaturados, passando de 2,5%, em 2000/01, para mais de 8% do total exportado deste tipo de produtos entre 2006/08. Mas não foi só a China que aumentou suas compras de semimanufaturados. Diversos países, com mercados relativamente menores, aumentaram suas compras, com foi o caso da Suíça, México, Malásia e Formosa.

Nos produtos manufaturados, os Estados Unidos reduziram sua participação como destino desse tipo de bens, em 9,3 pontos percentuais, entre 2003-04 e 2006-07. Essa foi a mudança mais significativa. O Brasil perdeu espaço de vendas nos Estados Unidos, tanto em semimanufaturados como em manufaturados. Isto não foi só resultado das dificuldades da economia americana nesses anos, mas também da presença de concorrentes, principalmente a China e outros países do Sudeste Asiático.

Quadro 13

Participação das exportações brasileiras de bens manufaturados segundo seus principais* Ordenados segundo o ano de 2008							
Principais países de destino	2000/01	2003/04	2006/07	2008	Variação da participação em		
	Part.(%) (a)	Part.(%) (b)	Part.(%) (c)	Part.(%)	(b)-(a)	(c)-(b)	(c)-(a)
União Européia	17,5	18,0	18,4	19,1	0,5	0,4	0,9
Estados Unidos	31,4	29,7	20,4	17,4	-1,6	-9,3	-10,9
Argentina	15,6	11,6	15,2	17,4	-4,0	3,6	-0,4
México	4,9	6,4	4,8	3,9	1,6	-1,6	-0,1
Venezuela	2,6	2,0	4,4	3,9	-0,6	2,4	1,8
Chile	3,4	3,6	3,4	3,4	0,2	-0,3	0,0
Paraguai	2,3	1,6	1,7	2,5	-0,6	0,1	-0,5
Colômbia	1,6	1,8	2,5	2,2	0,2	0,8	0,9
Peru	0,9	1,1	1,5	2,0	0,2	0,4	0,6
Angola	0,3	0,5	1,2	1,9	0,2	0,6	0,9
Cingapura	0,3	0,7	1,1	1,7	0,4	0,5	0,8
Uruguai	1,6	0,9	1,3	1,6	-0,7	0,3	-0,4
África do Sul	0,9	1,4	1,6	1,6	0,5	0,2	0,7
Canadá	1,0	1,4	2,1	1,4	0,3	0,8	1,1
Nigéria	0,9	0,9	1,5	1,3	-0,1	0,6	0,5
China	1,0	2,3	1,1	1,2	1,3	-1,2	0,1
Demais países	13,8	15,9	17,8	17,7	2,2	1,9	4,0
Total	302	402	1.153	1.218			

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/MDIC.
Nota: (*) Dentre os destinos com maior valor exportado, foram selecionados aqueles que somados representaram
Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/MDIC.

China e México também reduziram suas participações nas vendas brasileiras de manufaturados. Em contrapartida, Venezuela, Argentina, Angola, Cingapura, Canadá e Nigéria aumentaram sua participação no total comprado de manufaturas.

3. Determinantes do desempenho exportador recente

A análise da evolução das exportações brasileiras no período 1996-2008 mostra que o boom exportador ficou, de fato, circunscrito ao biênio 2003-04. Após esse biênio, as quantidades exportadas desaceleraram, e esta desaceleração gerou um debate sobre seus determinantes, especialmente sobre o papel da apreciação da taxa de câmbio. Para ganhar perspectiva sobre as causas do desempenho recente das exportações, parece conveniente colocar as quantidades exportadas pelo Brasil no período 1996-2008 em conjunto com alguns determinantes da decisão de exportar.

3.1 Evolução dos principais determinantes das exportações

O Quadro 14 faz isso, apresentando a taxa de crescimento média anual do quantum exportado em períodos selecionados, escolhidos por características das taxas de variação do quantum e da evolução da taxa de câmbio real. Assim, resulta inevitável separar o período após 1999 do anterior, e, após 1999, parece importante destacar 2006-07 dos demais, pois são anos de

apreciação, mas de normalidade da economia mundial e se distinguem claramente dos anos do boom. O Quadro apresenta também os dados de outros determinantes tradicionais das equações de exportações, como a demanda internacional, e o estado da demanda doméstica.

O Quadro 14 permite observar movimentos em algumas das principais variáveis determinantes das quantidades exportadas e levantar hipóteses complementares à apreciação da taxa de câmbio real.

Primeiro, os anos do boom exportador (2003-2004) foram o resultado de uma combinação muito favorável: elevada taxa de câmbio real (119), elevado crescimento do comércio mundial e baixa absorção doméstica. Como esperado de um contexto assim, as quantidades exportadas totais cresceram a 17,4% ao ano - as mais altas taxas médias anuais de todo esse período.

Quadro 14

Desempenho exportador brasileiro e evolução dos seus principais determinantes

	2005=100		Taxa de crescimento média anual (%)		
	Taxa de câmbio real	Volume do comércio mundial	Absorção doméstica (Consumo + Formação bruta de capital fixo)	Resultado esperado em relação ao período base	Quantum das exportações totais
1996-98	73,8	7,3	1,9	muito inferiores	5,32
1999-2002	115,3	5,2	1,2	inferiores ao p.b.	9,24
2003-04	119,2	8,2	1,8	Período base	17,40
2005	99,9	7,2	3,9	inferiores ao p.b.	9,37
2006-07	88,8	7,7	6,2	muito inferiores ao p.b e inferior ao período anterior	4,41
2008	90,5	2,6	6,9	muito inferiores e inferior ao período anterior	-2,46

Fonte: FUNCEX e IPEADATA

Segundo, a apreciação da taxa de câmbio real não produz sempre os resultados na direção esperada ou na intensidade de outros períodos da história recente, o que implica a existência de outros fatores operando sobre as exportações ou a de efeitos de defasagem nas respostas das quantidades. Por exemplo, em 2005, a taxa de câmbio real valorizou-se em relação a 2003-04, situando-se, inclusive, em um nível muito inferior ao observado no período 1999-2002. Adicionalmente, a taxa de expansão da absorção doméstica duplicou em relação ao período do boom e triplicou em relação a 1999-02.

Obviamente, era de se esperar um desempenho pior das exportações do que em 2003-04 e inferior também ao do período 1999-02. Surpreendentemente, observou-se um desempenho da taxa de crescimento das quantidades levemente superior ao 1999-2002, apesar da taxa de câmbio real inferior e do crescimento maior da absorção doméstica. Por que o quantum exportado cresceu quase às mesmas taxas do que em 1999-02? Uma explicação plausível é que, em 2005, ainda havia capacidade ociosa na economia brasileira, o mundo estava

crescendo a taxas elevadas e por isso foi possível aumentar as exportações à mesma taxa média de 1999-2002 com uma taxa de câmbio real muito inferior.

No período 2006-07, a taxa de câmbio se valorizou mais um pouco, mas o nível ainda era superior ao de 1996-98. Adicionalmente, o crescimento mundial foi superior em 2006-07 aos anos de comparação na década de noventa. Apesar de todos estes fatores positivos, as taxas de crescimento do quantum exportado foram inferiores em 2006-07, quando comparadas com as do período 1996-98. Claramente, isso não pode ser atribuído unicamente à apreciação da taxa de câmbio real nem muito menos à evolução da economia mundial. Usando outro ponto de comparação, a valorização real média da taxa de câmbio em 2006-07 foi de 11% em relação ao nível médio de 2005, porém as taxas de crescimento no biênio caíram a menos da metade das vigentes em 2005.

Em suma, por que as taxas de crescimento das exportações totais caíram tanto em 2006-07, em relação a 2005, quando a valorização relativa foi pequena? Ou por que caíram em relação a 1996-98, quando seria esperado que, como reação à evolução taxa de câmbio tivessem aumentado? O crescimento da demanda mundial estava em níveis próximos, então esta não pode ser a razão. É claro que existe outra diferença entre estes três períodos e é o ritmo de expansão da absorção doméstica. Se o ritmo de expansão da absorção doméstica aumenta em 60%, passando de 3,9% para 6,2% ou triplica, como entre 1996-98 e 2006-07, diminui a capacidade ociosa da economia e a capacidade de atender simultaneamente o mercado doméstico e externo, mesmo com uma leve apreciação (em relação a 2005) ou com uma rentabilidade no negócio exportador superior (como em relação a 1996-98). Era esperado, então, que as taxas de crescimento das quantidades exportadas caíssem em 2006-07 e não necessariamente ou não principalmente pela dinâmica da taxa de câmbio real, mas porque a absorção doméstica estava crescendo fortemente.

O que se poderia esperar em 2008? A taxa de câmbio média foi ainda superior à média de 2006-07 e superior à de 1996-98, porém a taxa de variação do quantum exportado desacelerou-se e caiu 2,5%. Parece difícil creditar o fraco desempenho do quantum exportado à apreciação cambial, quando o mundo desacelerou violentamente e a economia brasileira, que já vinha em trajetória de aquecimento, experimentou crescimento da demanda doméstica de 6,9%.

A dificuldade observada de estabelecer uma relação positiva e linear entre taxa de câmbio real e quantidades exportadas torna interessante analisar alguns fenômenos complementares, que buscam ajudar a entender a reação do exportador brasileiro. Neste sentido, é importante analisar a relação no tempo entre taxas de variação da taxa de câmbio real e quantidades exportadas.

3.2 Variações da taxa de câmbio real e nas quantidades exportadas

Há dois paradoxos no desempenho recente da relação taxa de câmbio real e das quantidades exportadas: primeiro, a apreciação da taxa de câmbio real em 2005, quando comparada com os níveis médios de 1999-02, não foi acompanhada de uma redução substancial da taxa de crescimento das exportações, que permaneceram aproximadamente nos mesmos níveis daquele período; e segundo, o nível médio da taxa de câmbio de 2006-07 não justifica semelhante desaceleração das taxas de crescimento das exportações, quando comparadas, por exemplo, com 1996-98.

Os modelos de histereses nas transações comerciais internacionais da década de noventa (Krugman, 1989) tentavam explicar a falta de reação das quantidades exportadas aos

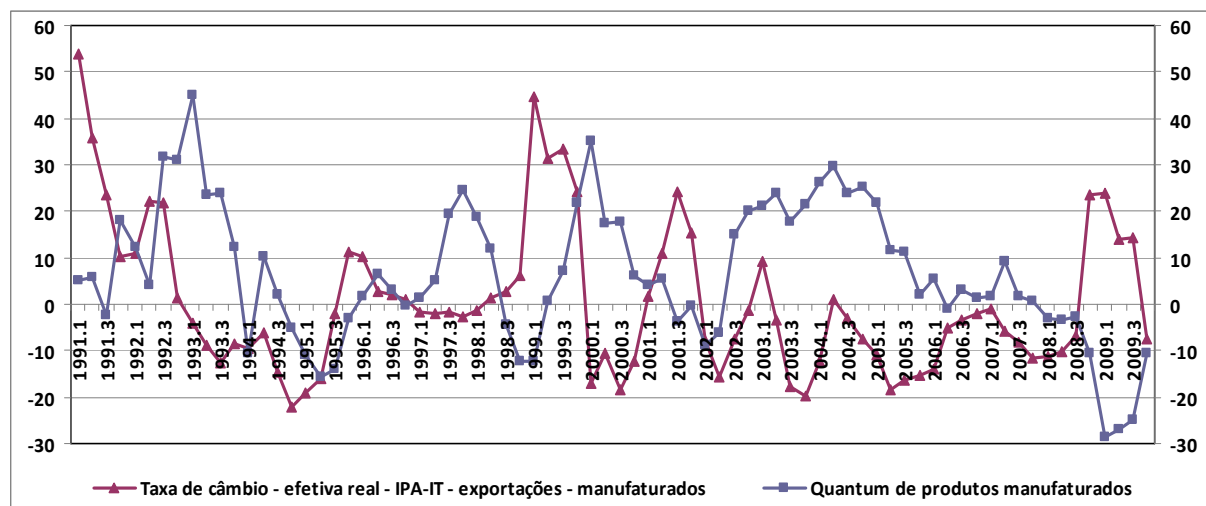
movimentos de curto prazo da taxa de câmbio nominal (que produziam alterações reais nesta variável). Uma das explicações era que as decisões de exportar, principalmente de produtos manufaturados diferenciados, envolvem investimentos e custos afundados, de maneira que o exportador toma uma decisão de longo prazo e alterações temporárias de rentabilidade não altera essa decisão. Em segundo lugar, o exportador buscará compensar a perda de rentabilidade com mudanças de preços de seus produtos nos distintos mercados externos em que atua de maneira de manter suas margens de rentabilidade. Em suma, os modelos de histereses indicam que o exportador não abandonará imediatamente um mercado externo mesmo que a moeda em que são feitos seus cálculos de rentabilidade se aprecie relativamente à moeda de faturamento/pagamento (neste caso, o real se apreciando frente ao dólar).

O Gráfico 1 mostra que a taxa de câmbio real se apreciou sistematicamente a partir de 2003.II, quando se consideram as taxas de variação do trimestre contra o mesmo trimestre do ano anterior. As taxas de crescimento das quantidades exportadas de manufaturados continuaram positivas, na mesma base de comparação, até o fim de 2007. Os exportadores de manufaturados tinham conquistado mercados a partir de 1999, ou mesmo antes, tinham investido e realizado despesas e não iam mudar rapidamente sua estratégia.

Adicionalmente, e isto é pouco lembrado nas análises do papel da taxa de câmbio, não importa só a variação na margem, deve-se considerar o nível. E a taxa de câmbio real tinha sofrido fortes desvalorizações em 1999 e 2002, de maneira que as valorizações foram produzidas sobre taxas reais muito desvalorizadas.

Gráfico 1

**Variações da taxa de câmbio real (IPA -Manufaturados) e variações das quantidades exportadas de manufaturados
1991.1 - 2009.4**



Fonte: IPEADATA - FUNCEX

Os exportadores brasileiros de produtos manufaturados começam a realizar um segundo movimento antecipado pelos modelos de histereses: aumentar seus preços em dólares, pois estavam vendendo a mercados, cujas moedas também se estavam apreciando, e deviam manter sua margem de rentabilidade em reais. As taxas de crescimento dos preços de manufaturados foram de 11% (2005); 12,4% (2006) e 8,4% (2007).

O paradoxo de 2006-07 – reação exacerbada das quantidades exportadas com uma taxa de câmbio real em níveis superiores aos de 1996-98 – parece estar relacionado com a expansão da absorção doméstica.

4. A política comercial pós-boom exportador

O “Trade Policy Review”⁵ do Brasil de 2009, documento da OMC que analisa detalhadamente a política comercial do país no período 2004-2008, afirma que não houve mudanças relevantes nos principais instrumentos da política de comércio exterior brasileira neste período, que coincide com o pós boom exportador.

Não se pode dizer que a política comercial brasileira foi neutra ou inexistente nesse período. Ao contrário, muitas foram as iniciativas anunciadas nessa área. Entretanto, é difícil identificar um instrumento ou iniciativa que tenha, de fato, produzido efeitos relevantes no desempenho exportador nos últimos cinco anos. De todo modo, entre os diversos instrumentos analisados, a estrutura de proteção tarifária à produção doméstica e a oferta de financiamento às exportações foram os dois instrumentos em que se percebem alterações mais significativas nesse período.

A partir do último trimestre de 2008, com o receio dos impactos negativos que a crise financeira internacional poderia exercer sobre a balança comercial no país, intensificou-se o ativismo da política comercial brasileira. Mas, novamente, apesar de muitos anúncios a implementação efetiva de medidas concentrou-se na área de financiamento. Nas demais áreas os mecanismos anunciados ficaram pendentes de regulamentação.

Esse artigo apresenta as principais evoluções da política brasileira de comércio exterior desde 2004, com ênfase especial na política de proteção, nas políticas de competitividade e nas negociações comerciais internacionais. Analisa-se com maior detalhe a evolução do financiamento oficial às exportações, uma vez que este foi identificado como um dos principais instrumentos da política de apoio às exportações com potencial impacto sobre o desempenho exportador no período recente. As medidas de política comercial adotadas ou anunciadas pelo governo como resposta à crise internacional são descritas e analisadas na última seção deste capítulo.

4.1 A política de proteção

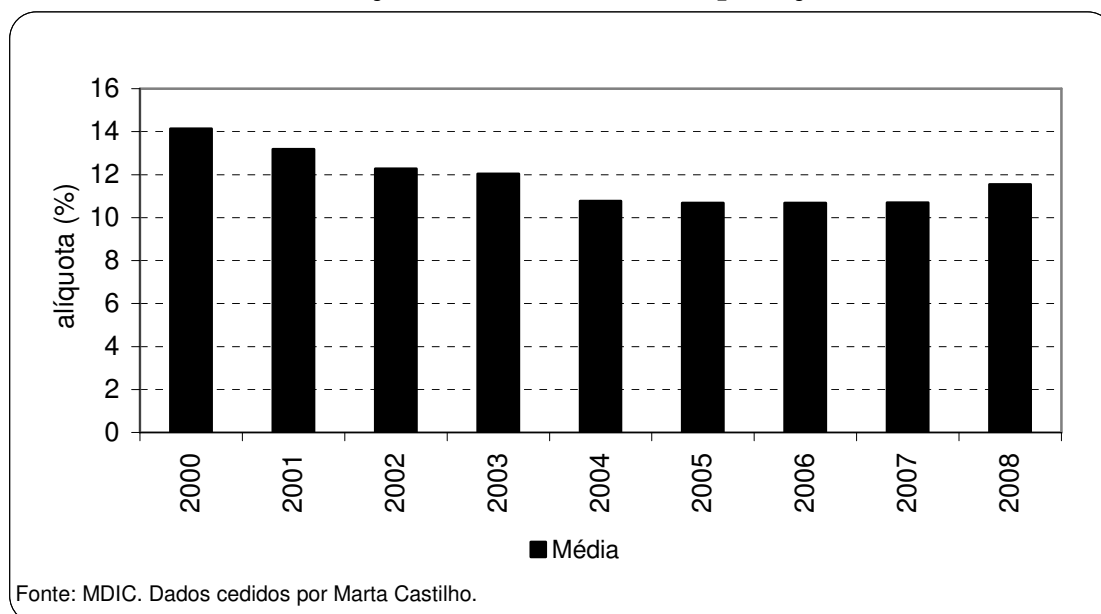
Aumenta a tarifa média no setor industrial

A proteção tarifária média no Brasil aumentou de 10,4% no começo de 2004 para 11,5% no começo de 2008. O aumento de tarifas concentrou-se no setor industrial, que teve as tarifas médias elevadas de 10,5% para 11,6% neste período, enquanto a média das tarifas para produtos agrícolas manteve-se inalterada em 10,4%. O aumento da média tarifária para o setor industrial deveu-se às alterações na política de proteção, principalmente para os setores

⁵ O Trade Policy Review é um mecanismo criado em 1989 e incorporado em bases permanentes à OMC em 1995, que tem por objetivo analisar o impacto das políticas e práticas comerciais dos países membros sobre o sistema de comércio internacional. Para isso, o Secretariado da OMC elabora um relatório bastante abrangente com a avaliação detalhada da evolução da economia do país, de suas contas externas, e dos diversos aspectos da política comercial e de outras áreas da política econômica que possam afetar as obrigações do país perante a OMC. O Brasil está em uma categoria de países que tem suas políticas comerciais avaliadas a cada quatro anos.

intensivos em trabalho e para os que sofrem concorrência direta com fornecedores chineses como têxteis e calçados.

Gráfico 2. Evolução da tarifa média de importações no Brasil



A alíquota mais elevada (35%) é aplicada a 4% do total de linhas tarifárias, incluindo pneus, produtos têxteis e confecções, calçados e veículos. Entre 2004 e 2008 foram elevadas as tarifas de produtos químicos, calçados e têxteis e vestuário (neste último caso as alíquotas aumentaram 7,9 pontos percentuais)⁶.

De acordo com (Castilho et al., 2009), a estrutura tarifária brasileira tem duas características principais: (i) escalada tarifária, que é mais nítida em alguns setores como cadeia de alimentos, cadeia de têxteis e vestuário, setor siderúrgico e setor automobilístico; e (ii) a estrutura tarifária reflete a estrutura de vantagens comparativas da economia brasileira: para a maioria dos setores em que o Brasil tem bom desempenho exportador, as tarifas são relativamente baixas.

Para lidar com os efeitos negativos das tarifas elevadas sobre a competitividade dos produtos exportados foi sendo criada ao longo do tempo uma miríade de regimes especiais de importação, que permitem uma administração seletiva da política de importações. Até 1990 existiam 42 regimes especiais de importação. Em 1989, 39% das importações foram realizadas sob regimes especiais, sendo as operações de drawback, diretamente relacionadas às exportações, responsáveis por 19,7%.

O Governo Collor extinguiu grande parte dos regimes especiais, mas ao longo dos anos seguintes novos regimes foram criados. De acordo com a Receita Federal em 2008 existiam cerca de vinte regimes especiais, sendo o Drawback e a Zona Franca de Manaus os mais expressivos em termos de volume de importações.

⁶ Ver WTO, 2009.

Apesar de a tarifa nominal média ser relativamente elevada, quando se consideram todos os regimes especiais em vigência atualmente e os acordos de preferências comerciais negociados e implementados pelo Brasil, a carga tributária resultante da cobrança do imposto de importação é bastante inferior. A alíquota média resultante da razão entre a receita com imposto de importação efetivamente recolhido e o valor total das importações representa um percentual relativamente reduzido: 4,7%⁷.

Isso não significa, todavia, que o viés anti-exportação da política de proteção esteja resolvido. A utilização dos regimes especiais requer procedimentos administrativos complexos, que são onerosos e de difícil utilização pelas empresas de médio e pequeno porte, que muitas vezes desconhecem a existência desses regimes, como mostram as pesquisas de opinião conduzidas pela Confederação Nacional da Indústria junto a empresas exportadoras em 2002 e 2008⁸. De acordo com estimativas da Secretaria de Comércio Exterior, apenas 10% das empresas exportadoras usam o drawback.

O fim da cumulatividade para grande parte da produção doméstica e o início da cobrança do PIS e da COFINS sobre os produtos importados a partir de 2004 – ainda que tenham contribuído para conferir maior isonomia no tratamento tributário dos produtos importados vis-à-vis dos nacionais – representaram um aumento da proteção efetiva conferida à produção doméstica. Até então, esses dois tributos eram cobrados de forma cumulativa apenas sobre os produtos domésticos.

A cobrança sobre produtos importados foi introduzida sob o argumento da isonomia tributária, mas essa iniciativa contribuiu para o aumento da proteção efetiva aos produtores domésticos. De acordo com Castilho et al. (2009), o fim da cumulatividade desses dois impostos e a sua cobrança sobre os produtos importados promoveram um aumento generalizado do nível de proteção efetiva entre 2000 e 2005 – que aumentou 10 pontos percentuais na média geral dos setores nesse período.

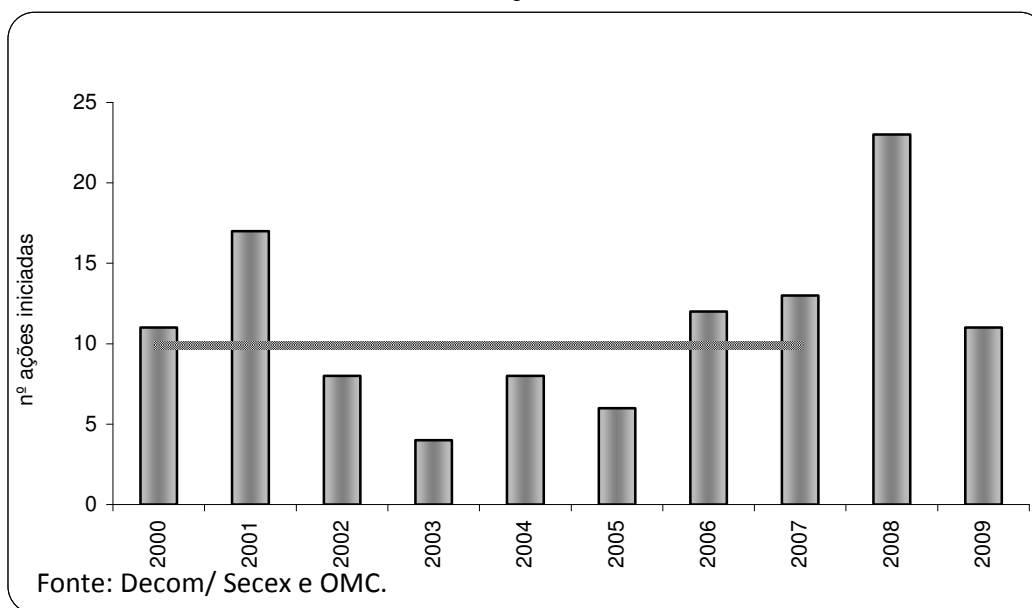
Defesa comercial: uso mais intenso em 2008

O uso de instrumentos de defesa comercial, em particular as medidas antidumping, tem sido um componente relevante da política de proteção brasileira. O Brasil abriu 134 processos de investigação antidumping, desde a implementação da legislação de defesa comercial no país no início da década de noventa. E, a partir de 1995, parece ter se intensificado o recurso às medidas antidumping em substituição à elevada proteção tarifária que vigorava até então.

Além disso, há evidências de que durante os períodos de apreciação da taxa de câmbio no Brasil, aumenta a pressão para a aplicação de medidas de defesa comercial. A valorização do Real no período 1994-99, associada aos efeitos do processo de liberalização comercial, induziu a um aumento significativo das importações e acabou por gerar um forte aumento na demanda por ações AD. A queda do número de processos observada entre 1999-2005 está associada à desvalorização de 1999 e à política de câmbio flexível adotada a partir de então (Kume e Piani, 2005). A valorização da moeda a partir de 2006 acirrou novamente a demanda por proteção, que mostrou crescimento expressivo em 2008.

⁷ Ver Castilho et al., 2009.

⁸ CNI, 2002 e 2008. Os Problemas da Empresa Exportadora Brasileira.

Gráfico 3. Ações AD-Brasil

Das 134 ações de investigação abertas até o fim de março de 2010, 61 foram iniciadas no período 2004-2008, sendo que 22 delas no ano de 2008. Do total das ações abertas até hoje, 35,07% tiveram a China como país investigado. Até 2008, o Brasil era o 10º país aplicador de medidas antidumping, considerando as ações abertas desde 1995, quando da criação da OMC.

Entre 2008 e 2009, no auge da crise financeira internacional, o Brasil foi o sexto país em termos de abertura de novas investigações. Mas a maioria dos casos ocorreu em 2008, antes da eclosão da crise financeira internacional, o que indica que o uso desse instrumento parece estar fortemente relacionado às pressões decorrentes da apreciação cambial. A expressiva desvalorização do Real na virada do ano de 2008 parece ter arrefecido a demanda por antidumping.

4.2 Apoio à competitividade

Entre as medidas de apoio à competitividade, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgão encarregado da coordenação dos vários órgãos intervenientes na política comercial brasileira, vem concentrando esforços na simplificação dos procedimentos aduaneiros. Diversas iniciativas foram tomadas nessa direção nos últimos anos, entre as quais se destacam:

- Introdução de regime expresso para declaração de importações, reduzindo o número de declarações de importações rejeitadas;
- Consolidação das normas de importação;
- Criação do regime de “linha azul”, que permite a importadores autorizados direcionar suas cargas para a “linha verde”, que têm liberação aduaneira automática, sem inspeção prévia.

Na área de procedimentos operacionais relativos às exportações a única mudança relevante registrada nos últimos anos foi a abolição da obrigação, em 2007, de internalização e

conversão em reais das divisas resultantes das vendas externas. Os exportadores podem manter as divisas no exterior. Essa iniciativa foi uma resposta às pressões dos exportadores por alterações na política cambial para atenuar os efeitos processo de apreciação da moeda brasileira.

Todavia, a manutenção do elevado diferencial de taxas de juros domésticas e externas não constitui incentivo para que os exportadores mantenham grande parte de suas divisas no exterior, sendo mais rentável internalizá-las. Portanto, embora a medida tenha sido bem-vinda do ponto de vista da liberalização gradual do mercado de câmbio, não parece ter surtido o efeito esperado por aqueles que buscam ganhos de competitividade pela via da desvalorização da taxa de câmbio. Um aspecto positivo da medida foi a redução dos custos de transação, uma vez que as empresas passaram a poder usar parcela das divisas obtidas com as exportações para pagar os custos com importações sem ter que incorrer nas despesas de fechamento de câmbio nas operações de internalização e posterior compra de divisas para pagamento de despesas no exterior.

Desoneração tributária

A incidência de impostos indiretos sobre as exportações mantém-se no topo dos obstáculos ao aumento da competitividade dos produtos brasileiros. De acordo com pesquisa divulgada pela FIESP em novembro de 2009, o acúmulo de IPI/COFINS/PIS foi considerado um problema “muito grave” para as exportações por 29% dos exportadores, enquanto 44% também classificaram o acúmulo de créditos do ICMS estadual como problema “muito grave”.

Embora a prática internacional indique que não deve haver incidência de tributos indiretos nas exportações, de acordo com a ex-secretária-executiva da CAMEX, Lytha Spíndola, “o modelo de desoneração de exportações brasileiras não é completo, uma vez que nem todos os tributos que integram o custo das mercadorias exportadas são devolvidos aos exportadores”⁹.

Os principais esforços para desoneração tributária das exportações ocorreram até 2003. Desde então não se conseguiu avanços relevantes. O principal problema do modelo brasileiro reside no fato de que a recuperação dos tributos indiretos pagos ao longo da cadeia produtiva não é integral, por diversas razões. Na esfera federal, o PIS e a Cofins não são mais cumulativos, mas o direito ao crédito tributário é limitado a uma lista de insumos. Limitação semelhante é imposta pelas legislações do IPI do ICMS, cujas normas são semelhantes às adotadas no âmbito federal. Isso significa que resíduos de tributos acumulados ao longo da cadeia produtiva não podem ser recuperados.

Mas o principal problema é que, mesmo nos casos em que o direito ao crédito é garantido pelas normas legais, o acesso ao ressarcimento não é possível muitas vezes. Os procedimentos administrativos exigidos pelas normas federais e estaduais são complexas, burocráticas e onerosas. Além disso, não é permitida a transferência dos créditos a terceiros nem a sua compensação com débitos de outra natureza. Como não existe correção monetária para os créditos acumulados e o acesso ao ressarcimento é moroso, há perda do valor real do crédito.

⁹ Ver Spíndola, 2010.

De acordo com estudo realizado pela FIESP em 2009, a carga tributária incidente sobre o produto exportado alcança em média 22,9% do valor da receita bruta, mas destes apenas 17,1% poderiam ser recuperáveis, embora boa parte deste valor acabe não sendo restituível. Além disso, 5,8% do valor das exportações não são restituíveis em nenhum caso.

As estimativas sobre o valor total dos créditos tributários acumulados são variadas e pouco precisas, mas em artigo publicado no Valor Econômico, em agosto de 2009, a então secretária da CAMEX estimou que o acúmulo de créditos tributários, apenas na esfera federal já atinge valores superiores a R\$ 20 bilhões. Alguns estimam em US\$ 30 bilhões o total de créditos acumulados nas esferas federal e estadual¹⁰.

Várias têm sido as propostas de especialistas para lidar com essa questão¹¹. A CAMEX dedicou importante esforço à elaboração de estudos e propostas para superar, ainda que parcialmente, a questão do acúmulo de créditos tributários. Mas as dificuldades de consenso interno no governo sobre medidas que impliquem em abrir mão de receitas fiscais têm impedido que se observem avanços nesse campo.

Consciente dos efeitos negativos que as distorções do sistema tributário impõem sobre a competitividade dos produtos exportados, o secretário de comércio exterior, Welber Barral, tem investido no aperfeiçoamento do sistema de drawback, que é um mecanismo que permite contornar ou compensar algumas destas distorções.

Drawback

O drawback é um importante instrumento para a redução da carga tributária incidente sobre os insumos importados usados no processo de produção de bens destinados à exportação. Sua importância é devida não apenas à suspensão, isenção ou restituição das tarifas de importação incidentes sobre os insumos importados, mas também (e em muitos casos, principalmente) pela suspensão de tributos como IPI, PIS, COFINS, ICMS e AFRMM.

Esse mecanismo, que existe no Brasil desde 1966, teve sua regulamentação consolidada pela Secretaria e Comércio Exterior em novembro de 2007. Nesta ocasião, foi eliminada a obrigação, até então em vigor, de que o valor FOB das exportações fosse ao menos 40% superior ao valor dos insumos importados para que a empresa exportadora pudesse se qualificar para o benefício.

O drawback é o principal componente dos regimes especiais de importação, segundo o montante de importações realizadas sob cada regime. Mas, desde 2005, observa-se uma tendência de aumento das importações sujeitas ao recolhimento integral dos tributos (77,3% do total das importações em 2009) e uma queda da participação das importações realizadas ao amparo do drawback (4,15% do total das importações no mesmo ano), o que pode significar redução na parcela das exportações beneficiadas pelo regime. Chama a atenção o fato de que

¹⁰ Ver Castro, 2010.

¹¹ Uma excelente fonte de referência para estas propostas é a Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE), editada pela FUNCEX, que dedicou seu número de janeiro/março de 2010 ao tratamento dessa questão.

em 2009, as importações realizadas ao amparo do regime da Zona Franca de Manaus superaram aquelas realizados sob o regime de drawback.

Uma antiga reivindicação dos produtores domésticos no Brasil é a equiparação das compras internas com finalidade exclusiva de incorporação ao processo produtivo para exportação ao tratamento fiscal das importações desoneradas pelo regime de drawback. Esta é mais uma dentre as inúmeras distorções do sistema tributário brasileiro. O regime criado para desonerar as exportações dos tributos indiretos incidentes no processo produtivo associado à desoneração do imposto de importação de insumos importados (drawback tradicional) é mais automático e menos oneroso que os regimes de ressarcimento dos impostos indiretos domésticos incidentes sobre os insumos nacionais incorporados às exportações.

Para lidar com essa questão, está em discussão no Brasil desde 1992 a instituição do chamado drawback verde-amarelo. Naquele ano foi feita uma tentativa de implementação desse regime, mas os procedimentos eram tão onerosos que poucas empresas aderiram ao instrumento. Em outubro de 2008 uma nova portaria conjunta da Secex/Receita Federal voltou a estender o regime às compras ao mercado interno, mas essa portaria incluía a obrigação de uma importação vinculada, o que limitava o seu uso por empresas de menor porte.

Novas alterações e aperfeiçoamentos foram introduzidos por diversas iniciativas legislativas e regulamentações entre o final de 2008 e julho de 2010, solucionando parte das lacunas deixadas pela norma de 2008 e incorporando novos produtos aos benefícios do regime de drawback¹².

Financiamento às exportações

Após o desmonte, na segunda metade dos anos 80, dos mecanismos de incentivo que apoiaram as exportações brasileiras nas décadas de 60 e 70, a retomada de uma política de apoio às exportações, nos anos 90, começou pela área de financiamento. As linhas públicas de crédito foram gradual e seletivamente restabelecidas, através do FINAMEX (atual EXIM, operado pelo BNDES) e pelo PROEX – Programa de Financiamento às Exportações.

O acesso a linhas de financiamento a custos compatíveis com os vigentes no mercado internacional e disponíveis para os principais concorrentes estrangeiros tem sido uma das principais reivindicações dos exportadores brasileiros. Para lidar com as dificuldades de acesso ao crédito de longo prazo e com o elevado custo do financiamento na economia brasileira foram criados dois instrumentos públicos de financiamento e um mecanismo de seguro de crédito que se constituem, desde o início da década de noventa, nos pilares principais da política de apoio às exportações no Brasil.

As duas linhas de financiamento (e a de equalização, no caso do PROEX) foram, a partir de 1996/1997, significativamente reforçadas, em termos de recursos orçamentários, tornando-se crescentemente “horizontais”, em termos de abrangência, ou seja, desvinculando-se cada vez mais de prioridades setoriais. A estes mecanismos de financiamento, viria se acrescentar, em 1997, a criação de uma empresa de seguro de crédito à exportação, majoritariamente privada

¹² Ver Barral e Sá Barreto, 2010.

(SBCE) e a instituição de mecanismo de garantia pública dos financiamentos à exportação, destinado a cobrir riscos políticos e comerciais de médio e longo prazos (o Fundo de Garantia das Exportações - FGE).

Em 2004, foi criado o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG), um colegiado integrante da CAMEX, com as atribuições de enquadrar e acompanhar as operações do PROEX e do FGE. O COFIG é composto por representantes dos seguintes órgãos: (i) Ministério da Fazenda; (ii) Ministério das Relações Exteriores; (iii) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; (iv) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (v) Casa Civil da Presidência da República; e (vi) Secretaria do Tesouro Nacional. O Banco do Brasil, o BNDES, o Instituto de Resseguros do Brasil e a SBCE participam do Comitê sem direito a voto.

O PROEX

O Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) conta com recursos orçamentários do Tesouro Nacional e é administrado pelo Banco do Brasil. Criado em 1991, o PROEX tem como objetivo conceder às exportações brasileiras condições de financiamento compatíveis com as que prevalecem no mercado internacional. O PROEX está disponível em duas modalidades: financiamento e equalização.

O PROEX financiamento é voltado fundamentalmente para empresas de pequeno e médio porte e tem o objetivo declarado de oferecer crédito para empresas que teriam dificuldade em obtê-lo ou que o obteriam a custos muito elevados nos bancos privados. Até fins de 2008 as empresas elegíveis para o programa eram aquelas com faturamento bruto anual de R\$ 150 milhões. Após a crise financeira internacional esse teto foi elevado, situando-se atualmente em R\$ 600 milhões. Mas operações de empresas com faturamento acima deste teto são analisadas caso a caso.

As principais condições de financiamento do PROEX são¹³:

- Prazo de 60 dias a dez anos, definido de acordo com o valor da exportação;
- As exportações com conteúdo doméstico de 60% ou mais são automaticamente elegíveis para o financiamento de 85% do valor total das exportações para operações com prazo superior a dois anos. No caso de operações com prazos inferiores a dois anos o financiamento pode chegar a 100% do valor;
- As taxas de juros são compatíveis com as praticadas no mercado internacional (atualmente, “LIBOR rasa”), um custo muito atrativo, portanto;
- São exigidas garantias, como aval, fiança, carta de crédito de instituição financeira de primeira linha ou seguro de crédito, o que as empresas pequenas alegam constituir-se um obstáculo para acesso às linhas de crédito.

Na modalidade equalização, as exportações são financiadas por instituições financeiras estabelecidas no país ou no exterior e o PROEX assume parte dos encargos financeiros, de forma a tornar as taxas de juros equivalentes às praticadas no mercado internacional. O PROEX-equalização destina-se a empresas de qualquer porte, sendo o beneficiário da equalização as instituições financeiras financiadoras.

¹³ Informações disponíveis no link: <http://www.bb.com.br/portalbb/page44,3389,3396,0,0,1,2.bb?>

As principais condições do PROEX equalização são:

- Características do financiamento (prazo, valor, taxas de juros e garantias) negociadas diretamente entre o exportador e a instituição financeira e não devem necessariamente coincidir com as condições da equalização;
- Prazos de 60 dias a 10 anos, de acordo com o valor adicionado gerado pela exportação ou com a complexidade do serviço exportado;
- Percentual elegível para a equalização é de 85% do valor das exportações, embora o financiamento possa atingir até 100% do valor exportado.

A equalização é paga ao agente financeiro por meio da emissão de Notas do Tesouro Nacional, da Série I (NTN-I). Esses títulos podem ser descontados em moeda local à taxa de câmbio vigente nas datas em que os pagamentos de juros são realizados ou podem ser transacionados no mercado secundário. O valor máximo por empresa foi ampliado em 2008 de US\$10 milhões para US\$ 20 milhões. O PROEX equalização foi alvo de disputa na OMC entre Brasil e Canadá e o órgão de solução de controvérsias da instituição julgou o programa inconsistente com o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias, obrigando o Governo brasileiro a fazer ajustes nos critérios para equalização.

A análise do desempenho das linhas de financiamento do PROEX não é trivial, em função das dificuldades de obtenção de informações e dados que sejam compatíveis entre si. As informações referentes aos valores orçados e utilizados pelo programa foram obtidas junto à CAMEX e estão expressas em milhões de Reais. Já as informações sobre desembolsos e operações são divulgadas pelo Banco do Brasil, que é o responsável pela operacionalização do programa. Os valores desembolsados são apresentados em Dólares norte-americanos e não são compatíveis com os valores apresentados no orçamento. Portanto, qualquer conclusão mais definitiva sobre o desempenho e os impactos do PROEX não pode desconsiderar as dificuldades metodológicas e as divergências entre as diferentes fontes de informação.

A análise dos valores orçados e utilizados, disponíveis em Reais, mostra que, com exceção do período 1999-2001 e do ano de 2003, em que os valores orçados ficaram muito próximos dos valores utilizados na modalidade financiamento, nos demais anos a parcela dos recursos utilizados ficou muito aquém dos valores orçados. No caso do PROEX- Equalização, as diferenças são ainda mais expressivas e são observadas em praticamente todo o período de vigência do programa, com exceção dos primeiros anos.

Quadro 15
Orçamento do PROEX
PROEX FINANCIAMENTO (em R\$ milhões) | **PROEX EQUALIZAÇÃO (em R\$ milhões)**

PROEX FINANCIAMENTO (em R\$ milhões)		PROEX EQUALIZAÇÃO (em R\$ milhões)	
<i>Orçamento</i>	<i>Utilizado</i>	<i>Orçamento</i>	<i>Utilizado</i>
1994 488,6	4,8	55,3	16,1
1995 840,0	32,9	142,2	113,4
1996 212,6	80,5	187,7	161,1
1997 625,2	227,3	205,5	98,9
1998 903,7	565,1	469,7	259,0
1999 749,0	739,2	803,4	484,5
2000 813,5	802,7	803,0	142,1
2001 1.239,9	1.144,2	1.138,2	263,9
2002 1.139,9	383,7	1.088,7	123,2
2003 1.056,2	882,5	1.218,5	495,9
2004 1.133,3	415,4	1.186,9	432,2
2005 1.005,4	346,6	1.552,4	658,9
2006 800,0	419,9	1.215,4	486,2
2007 1.300,0	645,1	950,5	354,6
2008 1.300,0	533,7	950,5	285,1
2009 1.300,0	278,3	950,5	157,8

Fonte: Secretaria Executiva da Camex

Sendo um programa que conta com recursos do Orçamento Geral da União, o PROEX está sujeito a contingenciamento. Além disso, a modalidade equalização tem impacto direto sobre as contas públicas, uma vez que se trata de transferências de recursos não reembolsáveis, o que não é o caso da modalidade financiamento. Mas, mesmo no caso do financiamento, o programa tem impactos sobre a dívida bruta. Tendo a área econômica do governo três votos no COFIG, é possível que as considerações de natureza fiscal se sobreponham às

considerações de estímulo às exportações nas decisões do Comitê de aprovação dos pedidos de financiamento¹⁴.

No caso do PROEX-Financiamento, chama a atenção o fato de que a média anual dos valores utilizados no período 1999-2003 foi 67% superior à média dos valores utilizados no período 2004-2008. No ano de 2009 o financiamento foi bastante reduzido, mas esse é um ano atípico, por conta dos efeitos da crise. A comparação do desempenho do PROEX nos dois períodos sugere que o programa para o desempenho das exportações pode, de fato, ter apoiado o boom exportador. Mas no período que se seguiu ao boom o financiamento público retraiu-se.

Já no caso da modalidade equalização, os valores utilizados foram superiores no segundo período (2004-2008) em 46,8% em relação ao quinquênio 1999-2003. Entretanto, como se verá mais adiante, essa modalidade é a que tem destino mais concentrado em termos dos setores que são apoiados. Outra característica relevante da Equalização é que o BNDES absorveo mais de 85% das NTN-Is emitidas para o programa. Isso porque o BNDES tende a precificar melhor os títulos do Tesouro, repassando o benefício ao exportador a custos mais baixos que oferecidos pelos agentes privados¹⁵.

Quadro 16
Proex-financiamento

	Exportações ¹ US\$ milhões	Desembolsos	Quantidade de operações			
			Micro e Pequenas	Médias	Grandes	Total
200						
2	437,7	388,4	n.d.	n.d.	n.d.	1.075
200						
3	308,0	269,3	477	500	58	1.035
200						
4	326,4	286	640	623	32	1.295
200						
5	492,3	429,1	931	774	41	1.746
200						
6	439,7	382,9	768	594	29	1.391
200						
7	375,5	331,7	971	655	34	1.660
200						
8	339,1	297,1	416	878	72	1.366
200						
9	304,6	278,3	386	938	185	1.509

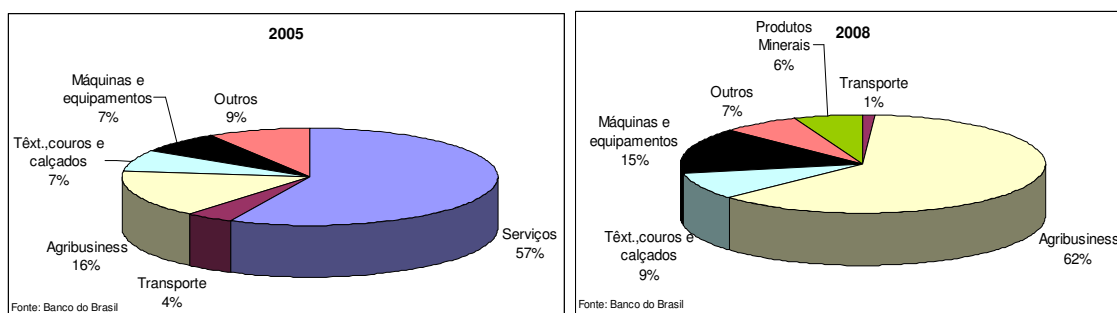
Fonte: Banco do Brasil

¹⁴ Informações não oficiais obtidas a partir de entrevistas com funcionários que atuam em órgãos envolvidos com o financiamento às exportações sugerem que há, de fato, contingenciamento e que a demanda por financiamento a taxas reduzidas, como é o caso do PROEX-financiamento, excede a oferta resultante das decisões do COFIG.

¹⁵ Ver Moreira, Tomich e Rodrigues, 2006.

Como se pode observar, as informações do Banco do Brasil, apresentadas em dólares norte-americanos, não são coerentes com os valores apresentados no Quadro 15. De acordo com as informações do Brasil, o ano de pico dos desembolsos e das exportações amparadas pelo PROEX-financiamento foi 2005. Desde então, os valores mostram redução expressiva. Ainda que se desconsidere o ano de 2009 (por ter sido atípico em função da crise financeira internacional), entre 2005 e 2008 os desembolsos caíram 31%. 2005 também foi o ano em que foi observado o maior número de operações totais, embora a maior quantidade de operações com empresas de pequeno porte tenha sido verificada em 2007. Em 2009, no auge dos impactos da crise sobre o desempenho das exportações, foi aprovado um maior número de operações para empresas de maior porte, afastando-se do objetivo central do programa.

Gráfico 4. Participação dos setores nas exportações apoiadas pelo PROEX-financiamento



A distribuição setorial das exportações apoiadas pelo PROEX-financiamento entre 2005 e 2008 sofre mudanças importantes, refletindo as mudanças na composição das exportações brasileiras nesse período. Em 2005, os produtos do *agribusiness* respondiam por apenas 16% do total das exportações apoiadas pelo programa. Em 2008, o setor absorveu 62% do financiamento. Os setores de máquinas e equipamentos, produtos minerais e têxteis, couros e calçados também vêm aumentando sua participação. Por outro lado, o setor de serviços, que dominava as exportações apoiadas pelo financiamento do PROEX em 2005 não aparece na composição de 2008.

O PROEX-equalização teve em 2003 o maior valor em termos de emissões de títulos, mas o maior valor em termos de exportações apoiadas verificou-se em 2008. Diferentemente da modalidade financiamento, a equalização não guarda proporção direta com o valor total das exportações apoiadas, uma vez que, neste caso, as operações podem ser mais desconcentradas (o número de operações é maior do que no PROEX-financiamento), sendo a função aqui a redução do custo final para o exportador e não o financiamento propriamente dito.

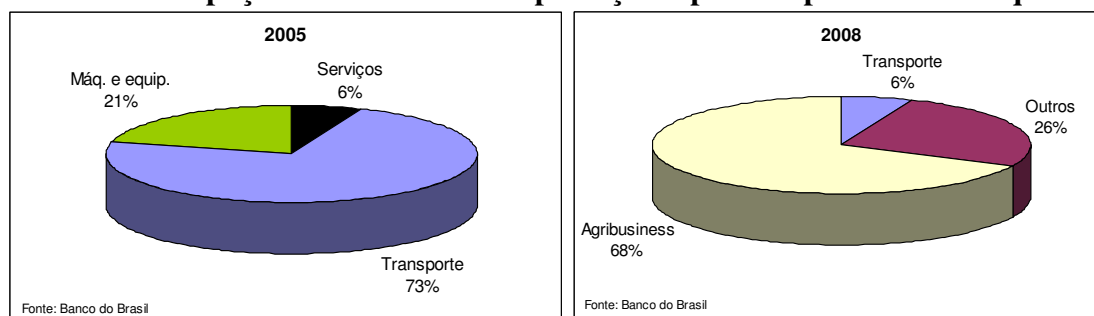
Quadro 17
Proex-equalização

	Exportações ¹ US\$ milhões	Emissão de títulos	Quantidade de operações		
			Pequenas e médias	Grandes	Total
2002	2.019,3	132,6	n.d.	n.d.	911
2003	4.063,5	302,8	243	1.061	1.304
2004	2.149,9	152,7	231	1.368	1.599
2005	3.041,4	231,5	316	1.399	1.715
2006	3.566,9	191,8	523	1.193	1.716
2007	4.035,6	183,6	543	1.583	2.126
2008	4.602,5	180,4	548	2.352	2.900
2009	3.999,7	157,8	724	1.789	2.513

Fonte: Banco do Brasil

Os gráficos abaixo mostram o elevado grau de concentração setorial dos beneficiários do PROEX. De 2003 a 2007, o setor aeronáutico absorveu em todos os anos mais de 70% das operações do PROEX-Equalização. Essa situação alterou-se nos dois últimos anos, sendo que em 2008 foi em grande medida substituído pelo setor de *agribusiness*. Já em 2009 as aeronaves voltam a responder por 39% do total. Outro setor relevante na distribuição do regime de equalização é o de máquinas e equipamentos, que em 2004, 2005, 2007 e 2009 ficou com mais de 20% do total do valor das operações.

Gráfico 5. Participação dos setores nas exportações apoiadas pelo PROEX-equalização



O BNDES EXIM

O EXIM foi criado em 1991, naquela época com o nome de Finamex, com o objetivo de prover financiamento de longo prazo exportações de bens de capital na modalidade pós-embarque que financia a fase de comercialização. O mecanismo, administrado pelo BNDES, foi sendo ampliado ao longo do tempo, abrangendo atualmente três modalidades:

- **Pós-embarque:** destinado à comercialização de bens e serviços no exterior através do refinanciamento ao exportador (*supplier's credit*) ou do financiamento ao importador (*buyer's credit*). O refinanciamento pode chegar a 12 anos e atingir até 100% do valor exportado. O custo do refinanciamento é de LIBOR acrescida da remuneração do BNDES, que varia de acordo com a avaliação de risco, mais a remuneração da instituição financeira e uma taxa de administração de até 1% e taxa de compromisso de 0,5%.
- **Pré-embarque:** financiamento de até 100% do valor FOB das exportações por até 18 meses. Em casos de produtos em que o ciclo de produção seja superior a 12 meses, o

período pode ser estendido para 24 ou 30 meses. Os custos são diferenciados por tamanho de empresa, sendo a remuneração cobrada pelo BNDES maior para grandes empresas.

- **Pré-embarque curto prazo:** financia 30% da produção de bens a serem exportados nos 6 ou 12 meses seguintes. As condições são semelhantes às do pré-embarque, mas a liquidação se dá em uma única parcela.
- **Pré-embarque especial:** financia o incremento das exportações, sem vinculação com embarques específicos. O valor a ser financiado corresponde à diferença entre o valor das exportações a serem realizadas nos 12 meses seguintes e a média das exportações realizadas nos três anos anteriores.
- **Pré-embarque empresa âncora:** tem como objetivo apoiar a exportação indireta de pequenas e médias empresas. O programa é voltado ao financiamento de empresas exportadoras, incluindo *tradings* e comerciais exportadoras, que adquiram produtos de um conjunto significativo de MPME's;
- **Pré-embarque “automóveis”:** financia a produção destinada à exportação de automóveis de passeio, associada a um compromisso de exportação. Os bens devem apresentar índice de nacionalização mínimo de 60%, em valor e peso ou estar enquadrados no Processo Produtivo Básico – PPB.

Houve também expressiva ampliação da abrangência setorial do EXIM ao longo do tempo. Embora na sua origem o mecanismo tenha sido criado para financiar as exportações de bens de capital, a cobertura de produtos foi sendo ampliada, atingindo atualmente mais de 80% do total dos itens exportados pelo Brasil.

Embora seja hoje um programa bastante abrangente, a maior parte das iniciativas de ampliação do EXIM, tanto em termos de modalidades quanto de produtos elegíveis se deu até 2004. Houve movimentos posteriores em termos de incorporação de novos produtos e de uma nova modalidade, mas as iniciativas mais relevantes foram observadas no período pós-crise de 2008 e estão refletidas no custo e no volume do financiamento ofertado, como se verá mais adiante.

Quadro 18

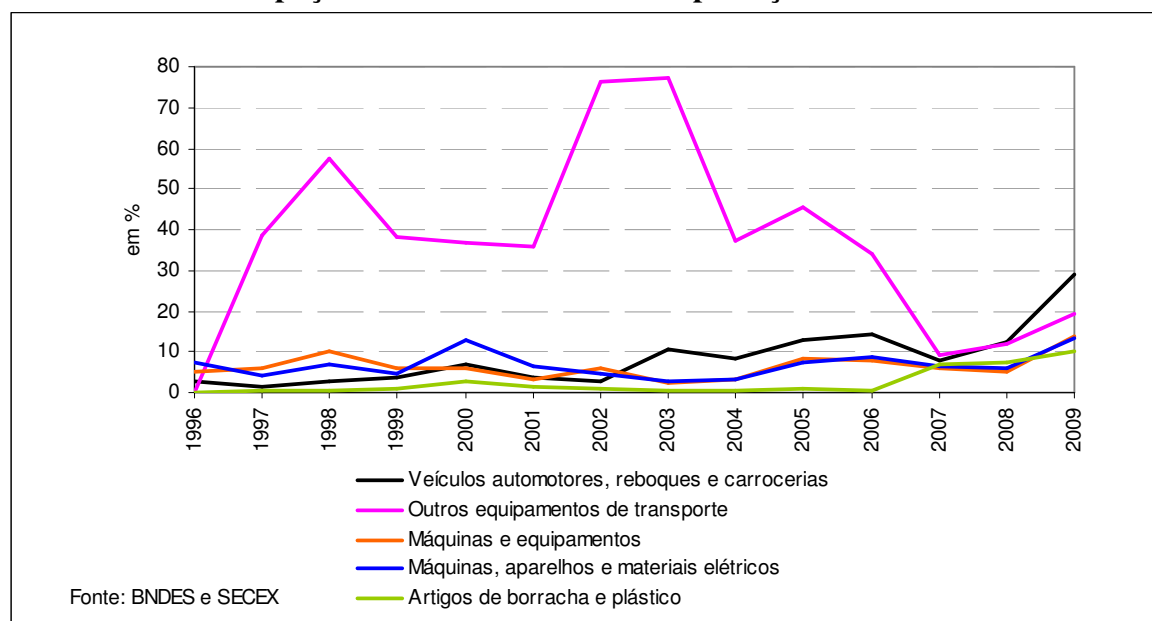
Ano	Total das exportações brasileiras (US\$ mil)	Total dos desembolsos do Sistema BNDES (US\$ mil)	Relação desembolsos do BNDES/exportações totais (%)
1996	47.746.700	402.652	0,84
1997	52.985.800	1.209.719	2,28
1998	51.119.900	2.091.591	4,09
1999	48.012.800	2.091.517	4,36
2000	55.118.900	3.076.395	5,58
2001	58.286.600	2.602.154	4,46
2002	60.438.700	3.946.222	6,53
2003	73.203.200	4.005.892	5,47
2004	96.677.800	3.861.018	3,99
2005	118.529.200	5.861.889	4,95
2006	137.807.500	6.376.402	4,63
2007	160.649.100	4.190.449	2,61
2008	197.942.400	6.595.136	3,33
2009	152.994.000	8.308.694	5,43

Fonte: BNDES e FUNCEX.

A análise dos desembolsos do BNDES para o financiamento às exportações brasileiras mostra que a partir de 1997 esse passa a ser um instrumento relevante de apoio às exportações. A evolução da oferta de financiamento pelo BNDES não acompanha exatamente

o ritmo de crescimento do valor das exportações, o que faz com que a relação entre desembolsos e total das exportações oscile ao longo dos anos. Assim como no caso do PROEX, o período de maior incidência das políticas de financiamento parece ter sido os anos 1999-2003. Em 2007 e 2008, anos de pior desempenho do quantum de manufaturados, a relação entre desembolsos e valor exportado cai, voltando a subir em 2009, como reflexo dos esforços do governo para compensar com financiamento público a retração de crédito no período que se seguiu à crise financeira internacional.

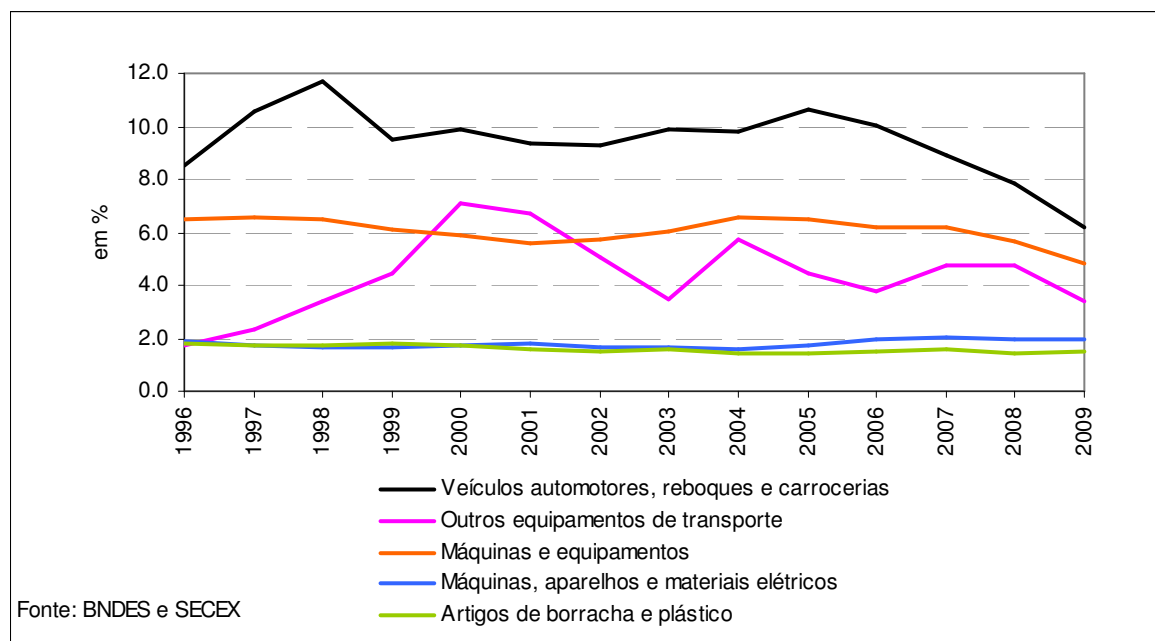
Gráfico 6. Participação do financiamento nas exportações de setores selecionados



O gráfico acima mostra a evolução da participação do financiamento nas exportações dos principais setores beneficiados pelas linhas do BNDES. Observa-se que o principal beneficiário até 2006 foi de longe o setor de aeronaves. Nos últimos anos, as dificuldades enfrentadas pelo setor no mercado internacional estão refletidas na redução da demanda por financiamento público. Por outro lado, chama atenção a tendência de aumento do financiamento, em relação às exportações dos setores de veículos automotores, eletroeletrônicos, artigos de borracha e plástico e, mais recentemente, de máquinas e equipamentos. No caso desse último setor, a criação do Programa de Sustentação do Investimento, em 2009, com taxas de juros bastante reduzidas como se verá mais adiante, representou um estímulo adicional importante.

A comparação do apoio recebido pelos setores com seu desempenho, em termos da participação no total das exportações, não permite conclusões definitivas sobre a eficiência do instrumento. Mas, no caso dos setores automotivo, de máquinas e equipamentos e dos eletroeletrônicos é possível argumentar que o apoio do BNDES pode ter se constituído em elemento importante para manter as exportações em determinados períodos.

Gráfico 7. Participação das exportações no total das exportações brasileiras: setores selecionados



A análise dos programas de financiamento público às exportações não permite afirmar que este tenha sido um instrumento particularmente relevante na política comercial brasileira durante o período 2004-2008, em comparação com a sua importância no período anterior. Ao contrário, do ponto de vista agregado as informações mostram que estes programas foram relativamente mais importantes na fase 1999-2003 e que podem, de algum modo, ter contribuído para o boom exportador. Mas, mesmo para esse período uma afirmação mais categórica sobre a contribuição do programa requer refinamento das informações.

Moreira, Tomich e Rodrigues, 2006, fizeram um exercício econométrico buscando relacionar as linhas de financiamento do PROEX e do BNDES ao desempenho exportador. Embora os autores afirmem ter encontrado evidências de que a criação dos dois programas contribuiu muito para o aumento das exportações brasileiras, os resultados encontrados não parecem suficientemente robustos. Além disso, o exercício não avalia a evolução dos programas de financiamento, mas apenas a sua existência. Maior esforço de pesquisa nessa área continua sendo necessário.

4.3 Os Acordos comerciais preferenciais

Desde a criação do Mercosul, o Brasil não tem conseguido implementar acordos comerciais de envergadura relevante. Além dos acordos de livre comércio firmados em conjunto pelo Mercosul com o Chile e a Bolívia em 1996 e com os países da Comunidade Andina em 2003, após longo período de negociação, os demais acordos negociados (México, Índia e África do Sul) são muito restritos em termos da cobertura de produtos e dos níveis de preferências outorgados e recebidos.

O único acordo de livre-comércio extrarregional concluído e implementado (entrou em vigência em 2010) foi o Mercosul-Israel. Mas, Israel não é um mercado importador significativo – em 2009 as importações totais do país somaram US\$ 47 bilhões – e a participação brasileira nas compras externas israelenses é irrisória, de apenas 0,4% do total.

Ainda que o acordo possa contribuir para expandir as vendas brasileiras para aquele mercado, não foram obtidas preferências relevantes em produtos em que o Brasil tem vantagens comparativas, sendo que diversos produtos agrícolas de interesse exportador brasileiro ficaram em exceção nas concessões feitas por Israel no acordo.

O período 2004-2009 foi particularmente difícil no campo das negociações comerciais internacionais. No contexto internacional observou-se uma perda de ímpeto nos acordos de livre comércio. Embora as negociações tenham continuado ativamente, nenhum acordo de grande envergadura entre países relevantes no comércio internacional foi implementado.

Após trabalhar para o impasse definitivo nas negociações da ALCA e de chegar ao impasse também nas negociações entre Mercosul e União Europeia em 2004, o Governo Lula concentra seus esforços na conclusão da Rodada Doha da OMC. Embora a contribuição brasileira na busca de um acordo tenha sido reconhecida pelos principais parceiros, não foi suficiente para desatar os principais nós que impedem um acordo. Atualmente as negociações estão suspensas, sem perspectivas de conclusão.

O Brasil movimenta-se com dificuldade no mundo dos acordos regionais. Os interesses demandantes brasileiros concentram-se nos temas que compõem o núcleo duro do protecionismo nos principais mercados internacionais (acesso a mercados e regras para produtos agrícolas). Ao mesmo tempo o governo brasileiro resiste a negociar regras e disciplinas em áreas como proteção de investimentos, propriedade intelectual e serviços, que vêm sendo incorporados pelos países industrializados na maioria dos acordos regionais recentes.

Já nas iniciativas com os países em desenvolvimento, tem se observado uma limitada demonstração de interesses dos parceiros comerciais brasileiros em avançar para entendimentos que representem uma liberalização comercial mais abrangente. De modo geral, estes países vêem o Brasil como competidor com os produtores domésticos e a maioria deles tem setores agrícolas pouco competitivos e socialmente sensíveis. Como resultado, têm sido firmados acordos que abrangem apenas produtos que já têm tarifas de importação reduzidas e que não apresentam sensibilidades de parte a parte. Assim, a capacidade de geração de comércio desses acordos é bastante restrita.

O acordo entre Mercosul e Comunidade Andina é bastante desequilibrado em termos dos ganhos de acesso a mercados para os dois blocos: enquanto o Mercosul oferece a abertura completa em cinco anos para aproximadamente 90% do valor de comércio, os andinos somente começarão a abrir seus mercados para a maioria dos produtos exportados pelo Brasil a partir do sexto ano de vigência do acordo. Já os entendimentos com a Índia e a África do Sul produziram acordos de preferências tarifárias muito limitados tanto em termos de número de produtos abrangidos, quanto de percentuais de margens de preferências outorgadas e recebidas.

Nesse período, a deterioração do ambiente econômico nos sócios do Mercosul aumentou a tensão nas relações intrabloco. Cresceu o contencioso comercial entre os países membros e as decisões sobre os temas pendentes do processo de integração foram sendo sucessivamente adiadas. Frente ao aumento do contencioso comercial, em particular com a Argentina, e às dificuldades de trabalhar os temas da consolidação e do aprofundamento do Mercosul, o governo brasileiro optou dar maior relevância às negociações externas e trabalhar para a

criação de uma outra instância regional, a Unasul, com agenda bastante abrangente em termos temáticos e pouco conteúdo econômico.

Após anos em compasso de espera, as negociações entre Mercosul e União Européia para um acordo de livre comércio birregional foram retomadas no mês de maio. Curiosamente, o relançamento das negociações é anunciado em meio à eclosão da crise da Grécia e de perspectivas pouco auspiciosas para as economias do bloco europeu no curto prazo. Apesar do anúncio, poucos acreditam que seja possível, de fato, concluir um acordo até o final do ano. Enquanto isso, o Governo Lula empenha-se para concluir negociações com o Egito e a Jordânia – dois mercados cuja relevância não deixa dúvidas sobre a pouca importância da atual agenda de negociações comerciais como instrumento de apoio às exportações brasileiras.

4.4 A política comercial na crise financeira internacional: muito ativismo pouca eficiência

Os primeiros impactos sobre o Brasil da crise financeira que atingiu a economia mundial em setembro de 2008 se manifestaram no financiamento externo, na queda dos preços dos produtos de exportação e na redução da demanda externa. Os impactos sobre as exportações se fizeram sentir rapidamente, com forte desaceleração no crescimento nos primeiros dois meses e queda nos valores exportados a partir de então.

A reação do governo brasileiro esteve inicialmente centrada em iniciativas voltadas a combater a contração do crédito, os problemas de liquidez de algumas instituições financeiras e a escassez de divisas no mercado de câmbio. Embora a melhoria das condições de financiamento às exportações tenha sido o principal foco das medidas de política de comércio exterior, ao longo de 2009 iniciativas nas áreas de facilitação de comércio, de desoneração de exportações e de política de importações também foram incorporadas.

Medidas relacionadas ao financiamento às exportações

As primeiras percepções sobre as dificuldades que a eclosão da crise financeira internacional traria para as atividades de comércio exterior estiveram associadas à elevação dos custos e à escassez de disponibilidade de linhas de crédito comercial. A interpretação inicial era de que a escassez de crédito atuava como restrição às vendas externas, embora a análise dos dados mensais de concessões de operações de adiantamento de contratos de câmbio (ACC) e dos desembolsos de financiamento às exportações do BNDES não mostrem forte contração no crédito para exportações no último trimestre de 2008.

Como se pode observar no Gráfico 1, a soma das operações de ACC nos quatro últimos meses de 2008 excedeu em 21% o valor acumulado dessas operações em igual período de 2007. A retração nessas operações é observada apenas no início de 2009, quando o desaquecimento da demanda externa já se fazia sentir sobre as vendas externas brasileiras. Evolução semelhante foi observada nos desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiamento às exportações – os valores liberados no último trimestre de 2008 foram substancialmente mais elevados que os registrados para o mesmo período do ano anterior. Entretanto, no início de 2009 observa-se uma redução significativa nessas liberações.

Gráfico 8. Concessões consolidadas das operações de adiantamento sobre contrato de câmbio (ACC)

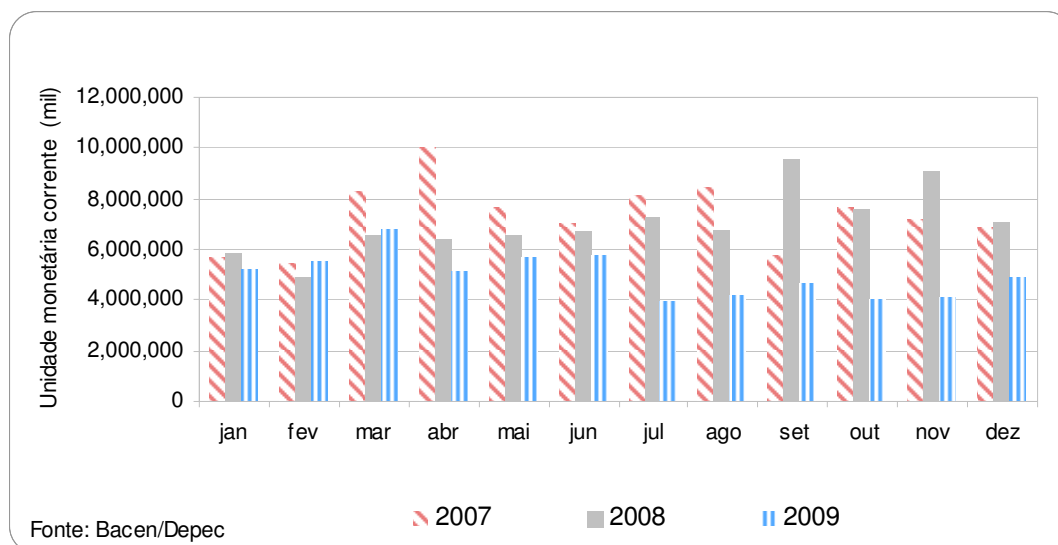
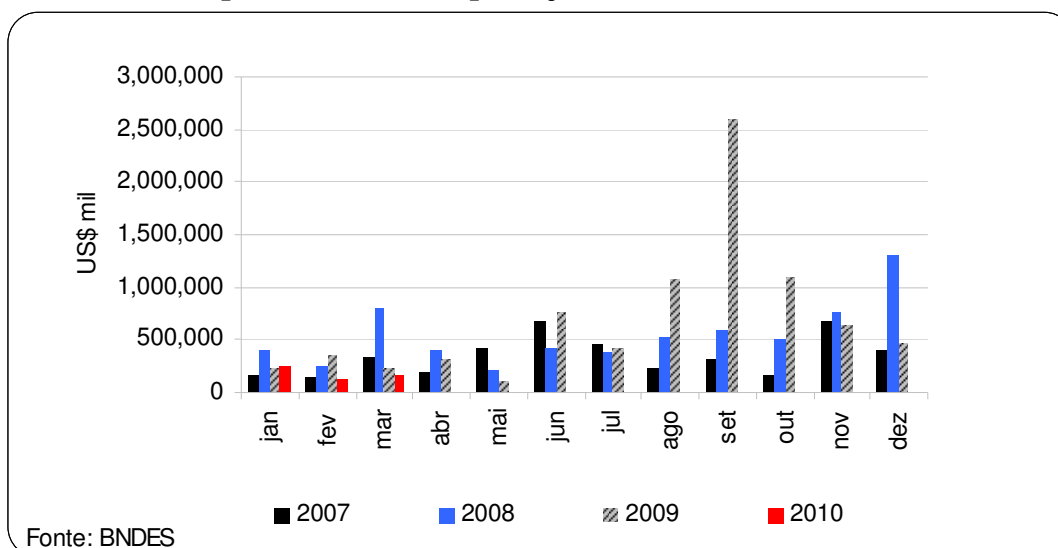


Gráfico 9. Apoio BNDES às exportações - Desembolso mensal (US\$ mil)



Ainda assim, as primeiras medidas aprovadas pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) estiveram centradas, em boa medida, na melhoria do acesso ao crédito para empresas exportadoras. Entre as medidas anunciadas após o aprofundamento da crise destacam-se:

- Extensão do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) para empresas exportadoras com faturamento anual de até US\$ 600 milhões. O PROEX até então contemplava apenas empresas com faturamento anual até US\$ 150 milhões.
- Prorrogação por até 360 dias dos vencimentos de operações de ACC, que tivessem sido contratados em 2008.
- Dispensa temporária de comprovação de regularidade fiscal das empresas para obtenção de financiamentos oficiais.

- Realização de leilões pelo Banco Central de divisas das reservas internacionais brasileiras para financiar bancos privados que repassariam esses recursos ao financiamento às exportações.
- Elevação do valor máximo anual de gasto com equalização para operações *intra-companies* com recursos do PROEX Equalização de US\$ 10 milhões para US\$ 20 milhões.
- Implementação de linhas do PROEX para pequenas e médias empresas (faturamento bruto anual de até R\$ 60 milhões), incorporando operações de pré-embarque, permitindo o encadeamento com o PROEX financiamento. Até então o PROEX funcionava apenas na modalidade pós-embarque.
- Fixação de novas diretrizes para a utilização do Seguro de Crédito à Exportação para micro, pequenas e médias empresas, com faturamento de até R\$ 60 milhões e exportações anuais de até US\$ 1 milhão. Autorização para que a garantia da União seja concedida para os financiamentos de operações na fase pré-embarque encadeados com os financiamentos de operações na fase pós-embarque, inclusive com o PROEX Financiamento.
- Criação de condições mais favoráveis para o financiamento às exportações de bens de capital: redução dos custos das linhas de pré-embarque de 12,05% ao ano, em média, para 4,5% e as do pós-embarque tiveram redução de cerca de dois pontos percentuais. Este programa especial deveria vigorar até 31 de dezembro de 2009, mas teve sua vigência prorrogada para até 31 de dezembro de 2010.

Medidas de desoneração tributária das operações de exportação

Algumas iniciativas de redução da incidência tributária na cadeia de produção para a exportação – que já se encontravam em estudo no âmbito da CAMEX anteriormente à eclosão da crise – foram anunciadas após setembro de 2008. A mais relevante delas foi o regime especial denominado *drawback verde-amarelo*. Como já mencionado anteriormente, esse sistema estava em estudo na CAMEX há muitos anos e, embora tenha sido anunciado no conjunto de medidas pós-crise, só foi efetivamente regulamentado no começo de 2010.

Outras medidas tributárias anunciadas foram:

- Criação e regulamentação do drawback integrado, que estende a possibilidade de utilização do drawback para produtos agropecuários.
- Prorrogação por até 360 dias da comprovação de exportações em operações que tenham sido beneficiadas pelo sistema de drawback.
- Desoneração da cobrança de imposto de renda nos recursos remetidos ao exterior para pagamento com despesas para adequação dos produtos brasileiros a normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias de países importadores (fundamentalmente as exigências do sistema Reach europeu para produtos da cadeia química).
- Agilização de procedimentos para compensação de créditos tributários na esfera federal.

Medidas relacionadas à política de proteção

A preocupação com o aumento da concorrência com produtos importados no mercado doméstico, que poderia resultar do desaquecimento da demanda internacional pós-crise, alimentou o debate sobre a conveniência de implementar medidas de proteção à indústria nacional. Entretanto, o governo brasileiro adotou nos foros internacionais um discurso contra o protecionismo e a favor do respeito às regras do sistema internacional do comércio e da conclusão das negociações da Rodada Doha da OMC.

Esse posicionamento refreou a adoção de medidas relevantes de restrições a importações e foi facilitado pelo fato de que as compras externas brasileiras registraram queda significativa a partir de dezembro de 2008. Ainda assim, foram observados alguns movimentos:

- Licenciamento não automático: em janeiro de 2009 o governo adotou a exigência de licenciamento prévio para importações que afetava 17 setores e cerca de 60% dos itens importados pelo Brasil. A iniciativa causou surpresa tanto pela ausência de debate interno prévio, quanto pela dinâmica das importações brasileiras, que naquele momento, não justificava maiores temores de ameaça à produção doméstica. A medida foi revogada três dias depois de seu anúncio em resposta à forte reação contrária tanto da opinião pública quanto do próprio setor produtivo brasileiro.
- Elevação de tarifas de importação para produtos siderúrgicos: em julho de 2009 o governo brasileiro decidiu retirar produtos siderúrgicos da lista de exceção da Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), aumentando suas alíquotas de zero para seus níveis originais (12% e 14%). Esses produtos haviam tido suas tarifas de importação reduzidas a zero no período de forte elevação dos preços dos produtos siderúrgicos em função da dinâmica do mercado internacional.

Por outro lado, o governo brasileiro tem intensificado a inclusão de produtos na lista de ex-tarifários (mecanismo que reduz temporariamente as tarifas de importação de produtos sem similar nacional), beneficiando a compra de produtos importados, geralmente voltados para projetos de investimentos.

O Pacote de maio de 2010

Ao longo de 2009, a volta da tendência de apreciação cambial ressuscitou o debate sobre as relações entre política cambial e comercial. Até o início deste ano, a administração da política comercial brasileira estava voltada para a mitigação dos efeitos negativos da crise econômica internacional sobre as exportações. As principais iniciativas buscaram ampliar a oferta e reduzir os custos do financiamento às exportações.

O pacote de estímulo às exportações que o governo vinha costurando há alguns meses, em meio a divergências internas, foi finalmente tornado público pelo Ministro da Fazenda no dia 5 de maio. Na realidade, o governo anunciou um conjunto de “medidas de incentivos à competitividade”, que inclui não apenas decisões na área de política de exportação, mas também iniciativas que impactam a política de importações e de compras governamentais.

Três medidas tributárias aplicáveis às exportações foram anunciadas: (i) a devolução de 50% dos saldos credores de PIS/PASEP, Cofins e IPI não compensados em até 30 dias após a

solicitação; (ii) a implementação do *drawback* isenção no mercado interno; e (iii) a exclusão da receita de exportação para enquadramento das empresas no regime do SIMPLES.

Das três medidas, apenas a primeira apresentaria algum potencial de impacto significativo sobre a rentabilidade das empresas exportadoras. A isenção é a menos utilizada entre as modalidades do *drawback* e o enquadramento no SIMPLES tem alcance limitado. No entanto, mesmo no primeiro caso, as condições que as empresas deverão preencher cumulativamente para ter acesso ao benefício restringem significativamente o alcance da medida.

A área de financiamento e garantias também foi contemplada pelo “pacote”, mas os impactos das medidas ainda são difíceis de avaliar, dado o grau de generalidade das informações divulgadas. Foi decidida a criação do EXIM Brasil – banco exclusivamente dedicado ao financiamento do comércio exterior – como subsidiária integral do BNDES e anunciou-se a criação do Fundo Garantidor de Comércio Exterior, para a cobertura de riscos “não cobertos pelo mercado”. A administração de risco do Fundo será, segundo o governo, “feita pelo BNDES e poderá ser transferida para a Empresa Brasileira de Seguros”, a ser criada.

Ainda nesta área, anunciou-se a extensão a bens de consumo do mecanismo de equalização de taxa de juros pelo Tesouro em financiamento às exportações (pré-embarque), até então restrito a bens de capital. Esta é a única medida que já conta com publicação de regulamentação.

Na área de política de importação, o “pacote” indica a eliminação em seis meses do redutor de 40% aplicável ao imposto de importação sobre autopeças pago pelas montadoras instaladas no país. O crescimento do déficit setorial de autopeças foi apresentado como a principal justificativa para a medida.

Finalmente, foi anunciada mudança nas regras de compras governamentais, de forma a conferir aos produtores nacionais de bens e serviços preferência de até 25% em relação ao preço do similar importado. Os produtos e serviços deverão ter conteúdo nacional mínimo para se habilitar à preferência, cujas margens serão fixadas por produtos ou atividades em função de critérios relacionados ao impacto das compras do governo sobre “emprego, renda, arrecadação e desenvolvimento tecnológico”.

Os destaques do “pacote” de competitividade

- medidas tributárias de alcance muito limitado, evidenciando mais uma vez as dificuldades para alcançar consenso no governo em relação a uma ampla desoneração fiscal das exportações.
- extensão aos bens de consumo da subvenção do Tesouro ao financiamento às exportações por meio do BNDES. Cresce o componente de subvenção explícita no financiamento público às exportações.
- a preocupação com o déficit de um setor industrial (autopeças) gera decisão de aumentar tarifas deste setor.

- nas compras governamentais, a preferência à produção doméstica soma-se à exigência de conteúdo nacional e de “externalidades positivas”, gerando dupla discriminação entre produtores domésticos e externos, embora não fira compromissos do Brasil na OMC.
- a criação da SBE para assumir riscos não cobertos pelo mercado traz à lembrança a (má) experiência do IRB nos anos 80.

Após dois meses da divulgação do pacote, apenas a medida relativa à extensão da subvenção do Tesouro ao BNDES para o financiamento de bens de consumo foi implementada. O longo período de gestação das medidas e as dificuldades na sua implantação mostram que continua a imperar a falta de consenso interno no governo em relação a iniciativas que possam gerar impacto positivo não marginal sobre os custos das exportações sem produzir “estrágos” nas contas fiscais.

Independente de suas características específicas, o anúncio do novo “pacote” de estímulos às exportações expressa as preocupações governamentais com os impactos da apreciação do real sobre o desempenho exportador e, de forma mais abrangente, com a deterioração das contas externas do país.

5. Conclusões

O boom das exportações entendido como expansão acelerada das quantidades exportadas existiu entre 2003-04. Depois as quantidades exportadas de produtos manufaturados, principalmente, mas também dos outros tipos de produtos foram desacelerando. As altas taxas de crescimento do valor exportado no período 2005-08 foram resultado da expansão dos preços de todos os tipos de produtos, mas principalmente dos básicos.

A apreciação da taxa de câmbio tem sido apontada como explicação central para a desaceleração das quantidades exportadas, mas é uma variável que explica mal os principais movimentos das quantidades exportadas. Para entender as causas da desaceleração das quantidades exportadas em 2006-07 deve-se recorrer à expansão da absorção doméstica para desvendar o paradoxo de uma taxa de câmbio real mais elevada, uma expansão mundial mais elevada e taxas de crescimento das exportações inferiores a 1996-98.

Os exportadores brasileiros buscaram recompor a rentabilidade na exportação aumentando seus preços de exportação de maneira a compensar a apreciação do real. Puderam fazer isso porque têm poder de mercado ou porque vendem a mercados onde as moedas também se estavam apreciando em relação ao dólar. Nesse caso o aumento de preços não alterava o custo de importação no mercado de destino. Também aumentaram seus preços em reais, de maneira de melhorar a rentabilidade no mercado doméstico.

Talvez a política de comércio exterior pudesse ter contribuído mais para um desempenho melhor das exportações no período pós-boom. De fato, a análise da política comercial do período mostra que os principais instrumentos foram criados e impulsionados até 2004. No período pós-boom exportador o que se observou foi certa neutralidade da política comercial, com exceção do aumento da proteção efetiva da economia que resultou do aumento da tarifa nominal média das importações e da tarifa efetiva, que ganhou impulso com o início da cobrança do PIS e da COFINS sobre os produtos importados em 2004.

Ainda que o aumento da proteção nominal tenha se concentrado nos bens de consumo, na etapa final da cadeia produtiva, o aumento da proteção efetiva foi generalizado. É verdade que a incidência do PIS e da COFINS sobre a produção doméstica sem que estes impostos fossem cobrados nas importações constituía uma discriminação contra a produção doméstica. Mas a solução encontrada implicou num aumento significativo da proteção efetiva com os naturais impactos anti-competitividade desse tipo de proteção.

É verdade que os impostos cobrados sobre produtos importados que venham a ser incorporados no processo produtivo dos bens exportados podem ser ressarcidos, em parte, pelos regimes especiais de importação, como o drawback. Mas também, como se pôde observar, as diversas modalidades de recuperação de impostos são incompletas, burocratizadas e não permitem o ressarcimento integral.

Nessa área tributária, chama atenção a paralisia em que o governo se encontra para adotar medidas mais efetivas e horizontais que eliminem efetivamente a incidência tributária sobre as exportações. Na falta de consenso interno para implementar políticas que terminem com a acumulação de créditos tributários, a CAMEX procura paliativos no âmbito do regime de drawback, que podem contribuir marginalmente para reduzir a carga tributária nas exportações, mas que implicam em procedimentos muito burocratizados, dificilmente acessíveis a todas as empresas.

É precisamente na área tributária que parece se encontrar o instrumento mais poderoso de aumento de competitividade no curto prazo. Mas a solução aqui passa por complexas negociações intragovernamentais, tanto na esfera federal quanto na relação entre as esferas federais e estaduais.

A expectativa de que o financiamento pudesse ter sido um instrumento relevante no período pós-boom exportador não se confirmou. A análise dos dados das diferentes linhas de financiamento mostra que, também nesse campo, os principais esforços foram feitos no período até 2004 e que a distribuição setorial do financiamento acompanhou, de modo geral, a composição da demanda das empresas. Apenas no período que se seguiu à crise financeira internacional (final de 2008 e 2009), há evidências de que o financiamento tenha desempenhado um papel amortecedor na queda das vendas externas, uma vez que aumentou significativamente a relação entre financiamento e total das exportações. Além disso, o governo empenhou-se na redução expressiva do custo do crédito para exportações, aumentando fortemente o componente de subsídio das linhas públicas de financiamento às exportações.

Por fim, é notável que, apesar de todo o ativismo do governo brasileiro nas negociações de acordos preferenciais de comércio, nenhum novo acordo de envergadura foi implementado desde meados dos anos 90. A substituição das negociações com os países do Norte (ALCA e Mercosul-União Europeia) pelas negociações Sul-Sul, não produziram resultados. Os acordos de livre-comércio firmados em 2003 com o Peru e os países da Comunidade Andina de Nações, resultaram em concessões muito assimétricas, em que o Brasil oferece abertura em ritmo maior e recebe concessões de alcance menor e prazos mais longos.

Os acordos com a Índia e a África do Sul estão longe de se qualificar como de livre-comércio e resultaram na incorporação de poucos produtos com margens de preferência que não são capazes de gerar novos fluxos de comércio. Curiosamente, o único acordo de livre-comércio que o Mercosul negociou fora da região foi com Israel, que não coaduna com as prioridades

anunciadas pelo governo e que, ainda assim, deixou de fora alguns dos produtos de maior interesse exportador brasileiro na área do *agribusiness*.

Independentemente das pressões e dos esforços de algumas esferas do governo para avançar em medidas de apoio às exportações, há nítida dificuldade de produzir resultados. A experiência recente com o desenrolar da elaboração, anúncio e (não)-implementação das medidas do pacote de estímulo às exportações de maio de 2010 é reveladora dessas dificuldades.

Como dito anteriormente, o anúncio do novo “pacote” de estímulos às exportações expressa as preocupações governamentais com os impactos da apreciação do real sobre o desempenho exportador e, de forma mais abrangente, com a deterioração das contas externas do país.

As atenções com a esse processo de deterioração tendem a dominar o cenário em que se formula a política comercial brasileira. São estas preocupações que moverão, no futuro próximo, a agenda governamental de apoio às exportações e a administração da política de proteção.

É preciso continuar aprofundando o estudo dos determinantes do desempenho exportador. A centralidade do papel da taxa de câmbio tem dominado o debate e levado a visões equivocadas quanto às políticas adequadas para a recuperação das vendas externas. O papel da absorção doméstica tem sido sub-valorizado neste debate. A relação entre rentabilidade das exportações, arbitragem de preços entre os mercados doméstico e externo e os investimentos deveria ser melhor explorada.

A rentabilidade das exportações não é composta unicamente pela taxa de câmbio, mas também pelos preços relativos internos e externos, pela carga tributária nas exportações e nos investimentos, pelos custos de transporte e logística e pelos diversos custos assessoriais nas vendas externas. Aqui parece haver espaço para políticas públicas de apoio à competitividade, que promovam a redução da carga tributária sobre exportações e investimentos e reduzam os custos de transporte, logística e os gastos com a burocracia.

Referências bibliográficas

BARRAL, Weber, SÁ BARRETO, Augusto de. 2010. Desoneração tributária e o regime de drawback. In: **Revista Brasileira de comércio Exterior (RBCE)**. Ano XXI, n.102, p. 50-58.

CASTILHO, Marta et al. 2009. **Estrutura de Comércio Exterior e Proteção Efetiva: Uma Análise da Política de Importação Brasileira**, Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

CASTRO, José Augusto de. 2010. Desoneração dos custos ociosos das exportações: independência ou sorte. In: **Revista Brasileira de comércio Exterior (RBCE)**. Ano XXI, n.102, p. 59-66

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). 2008. **Os Problemas da Empresa Exportadora Brasileira**. Disponível em: http://www.cni.org.br/portal/data/files/8A9015D01D1D5DDC011D299D7CD2055B/Pesquisa%20exporta%C3%A7%C3%A3o_22_out_WEB.pdf

_____. 2002. **Os Problemas da Empresa Exportadora Brasileira**. Disponível em: http://www.cni.org.br/portal/data/files/8A9015D01418E1EE01142DA7DD7E6BBD/empresa_exportadora_brasileira%20-%20an%C3%A1lise%20de%20dados.pdf

KRUGMAN, P.R. **Exchange rate-instability**. Cambridge: The MIT Press, 1989. (The Lionel Robbins Lectures).

KUME, H. e PIANI, G. 2005. **Antidumping and Safeguard Mechanisms: The Brazilian Experience, 1988-2003**. Washington: World Bank, Working Paper n.3562.

MOREIRA, Sérvulo Vicente; TOMICH, Frederico; RODRIGUES, Maria da Glória. 2006. **Proex e BNDES-exim: construindo o futuro**. Brasília: Ipea, Texto para Discussão n. 1.156.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). 2009. **Trade Policy Review: Brazil**. Genebra: WTO Publications.

RIOS, Sandra Maria P., IGLESIAS, Roberto. 2007. A anatomia do boom exportador e implicações para a agenda de negociações comerciais do Brasil. In: Motta Veiga, ed., **Comércio e Política Comercial no Brasil: desempenho, interesses e estratégias**, LATN São Paulo: Ed Singular.

SPÍNDOLA, Lytha. 2010. Imunidade das exportações. In: **Revista Brasileira de comércio Exterior (RBCE)**. Ano XXIV, n.102, p. 3-5.

_____. 2009. Desoneração das exportações e empregos. Valor Econômico. 19 de agosto. Disponível em: <http://www.valoronline.com.br/?impresso/opinia0/96/5770344/desoneracao-das-exportacoes-e-empregos>