

AURÉLIO MAGNO DA SILVA COSTA

**A EFICIÊNCIA NA BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA,
APROVEITAMENTOS E POSSIBILIDADES**

Salvador

2003

AURÉLIO MAGNO DA SILVA COSTA

**A EFICIÊNCIA NA BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA,
APROVEITAMENTOS E POSSIBILIDADES**

Monografia apresentada no curso de graduação de
Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia
como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel
em Ciências Econômicas

Orientadora: Prof.^a Celeste Maria Philigret Baptista

Salvador
2003

Costa, Aurélio Magno da Silva Costa

A eficiência na balança comercial brasileira, aproveitamentos e possibilidades /
Aurélio Magno da Silva Costa. __ Salvador, 2003.

59 p. il.

Monografia (Graduação em Economia) UFBA, 2003.

Orientadora: Prof.^a Celeste Maria Philigret Baptista

1. Balança Comercial – Brasil 2. Exportação I. Título

CDD – 382.6

Aurélio Magno da Silva Costa

A eficiência na balança comercial brasileira, aproveitamentos e possibilidades

Aprovada em abril de 3003

Orientadora: _____

Prof.^a Dr.^a Celeste Maria Philigret Baptista

Prof. Dr. Antônio Plínio Pires de Moura

Prof. Dr. Vítor de Athayde Couto

AGRADECIMENTOS

O espaço de agradecimentos, e dedicatória, é reservado para os colegas-amigos do curso de Ciências Econômicas, que ao longo de anos seguidos foram companheiros e fonte de verdadeira satisfação. Para os professores em geral, pois não se deve esquecer daqueles que nos auxiliam no caminho do conhecimento. Para a Faculdade, que foi uma espécie de lar complementar. Por fim, um agradecimento especial à professora Celeste Philigret, por ter prestado preciosa assistência e fornecido valiosas recomendações.

RESUMO

Considerando que os superávits da balança comercial brasileira não devem ficar apenas na dependência de fatores como desvalorizações cambiais capazes de provocar efeitos como onerar ainda mais as dívidas contraídas em moeda estrangeira pelos agentes econômicos, propõe-se que deve haver condições de real competitividade. Tendo como objetivo geral identificar meios para que haja maior eficiência comercial e derivando resultados a partir do levantamento de oportunidades pouco aproveitadas e possibilidades potenciais da balança comercial, se pode sugerir incentivos e ajustes em áreas como de crédito e financiamento, tecnológica e de produtividade, de associação industrial e comercial, de direcionamento de investimentos, tributária e de favorecimento da mudança da pauta de comércio.

Palavras-chave: Balança Comercial – Brasil; Exportação.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Livre mobilidade no modelo de Mandell-Fleming.....	13
Tabela 1 – Saldos médios da balança comercial.....	21
Quadro 1 – Barreiras ao mercado americano.....	27
Quadro 2 – Principais aspectos relacionados à Lei Complementar 87/98 (mais conhecida como Lei Kandir).....	30
Tabela 2 – Os setores com vantagem (V) e desvantagem (D) comparativa (em quantidade).....	38
Tabela 3 – Variações de preço de <i>commodities</i>	43
Quadro 3 – Elasticidades de exportações (X) e importações (M) no longo prazo (LP) e no curto prazo (CP).....	44
Tabela 4 – Dívida líquida do setor público (governo federal e Banco Central do Brasil) como % do PIB (mês de dez. de cada ano).....	45
Tabela 5 – Captação de recursos no período 1992-2002 (em US\$ milhões).....	46
Tabela 6 – Distribuição média dos recursos em 92-95 e em 96-02 (em US\$ milhões).....	46
Tabela 7 – Câmbio, risco país, financiamento e variações no comércio exterior.....	47
Tabela 8 – Resultados comerciais e variações no comércio exterior.....	47

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	O FUNDAMENTO TEÓRICO.....	12
2.1	O DESTAQUE PARA A TEORIA ECONÔMICA E A POLÍTICA ECONÔMICA.....	12
2.1.1	O estudo e análise da balança comercial com apoio na teoria econômica.....	12
2.1.1.1	O instrumento do balanço de pagamentos.....	16
2.1.2	O estudo e análise com base na política econômica.....	17
3	O HISTÓRICO E DESEMPENHO DA BALANÇA COMERCIAL.....	20
3.1	BREVE E RECENTE HISTÓRICO DA BALANÇA COMERCIAL.....	20
3.2	UMA VERIFICAÇÃO DE NÃO OCORRÊNCIA DE BOM DESEMPENHO COMERCIAL.....	21
3.3	CAUSAS DA LIMITAÇÃO DO DESEMPENHO DAS EXPORTAÇÕES E DO COMÉRCIO EXTERIOR.....	22
3.3.1	Circunstâncias econômicas nacionais.....	22
3.3.2	Expressão da capacidade concorrencial em termos da realização de inversões..	24
3.3.3	Variações em termos comerciais e antagonismos entre agentes de mercado mundial.....	25
4	A ÊNFASE NAS OPORTUNIDADES POUCO APROVEITADAS.....	28
4.1	A QUESTÃO DE UMA DESVALORIZAÇÃO CAMBIAL E NOTA SOBRE REGIMES DE CÂMBIO ADOTADOS E SUA INFLUÊNCIA NO DESEMPENHO COMERCIAL.....	28
4.2	O LEVANTAMENTO DE “OPORTUNIDADES PERDIDAS”.....	29
4.2.1	A reforma tributária e o comércio externo.....	29
4.2.2	Participações nacionais e demandas no comércio internacional.....	30
4.2.3.	A associação entre balanças comercial e de serviços.....	32
4.2.3.1	O programa para a navegação comercial.....	33
4.2.4	A pauta de comércio.....	33
4.2.4.1	Permanências e alterações na pauta de exportações manufaturadas e em geral.....	33
5	A ÊNFASE NAS POSSIBILIDADES POTENCIAIS DA BALANÇA COMERCIAL.....	36
5.1	A FOCALIZAÇÃO DOS POTENCIAIS.....	36

5.1.1	A relevância da tecnologia.....	36
5.1.2	Os setores com vantagem comparativa e a questão da diversificação.....	37
6	A FORMAÇÃO DE EFICÁCIA COMERCIAL.....	40
6.1	ENTENDIMENTO DE EFICIÊNCIA.....	40
6.2	DEFINIÇÕES DE EFICIÊNCIA.....	42
6.3	DEFINIÇÕES DE EFICIÊNCIA E OS ÂMBITOS DO DESEJADO E DO PRÁTICO.....	51
7	CONCLUSÃO.....	53
	REFERÊNCIAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

O pretendido com o presente estudo é discorrer sobre um assunto que se situa entre aqueles relacionados às atividades comerciais entre os países, sendo, mais precisamente, referente ao comércio exterior e à balança comercial brasileira.

Contudo, em se reparando o título “A Eficiência na Balança Comercial Brasileira, Aproveitamentos e Possibilidades”, se pode perceber que mais exatamente se pretende tratar de seu comportamento e desempenho, revelando circunstâncias das quais não foi tirado melhor proveito e o que pode ser compreendido como resultado potencial na balança comercial.

Essencialmente, o período da década de 1990 até 2002-03 ficou sendo compreendido como aquele que este estudo chega a abranger. Para 2003 foi previsto pelo Ministério da Fazenda um superávit de cerca de US\$ 13 bilhões na balança comercial. Ressalte-se que tal resultado não significa necessariamente que não haja mais problemas para resolver na área comercial. Os superávits comerciais causados por grande desvalorização cambial e ampla diminuição de importações podem significar uma falsa competitividade no comércio exterior e afetar negativamente outras variáveis econômicas. Necessário enfatizar que se deve conseguir um bom desempenho por meio de uma real competência comercial.

Para a elaboração deste texto, conforme expresso em seu projeto, se definiu como objetivo **a elaboração de revisão bibliográfica a respeito das maneiras que favoreçam um melhor desempenho no setor de comércio externo brasileiro, uma melhor eficiência comercial e concorrencial, e maior possibilidade ou melhor resultado em saldo na balança comercial.**

Argumenta-se que se poderia ao menos conseguir uma maior compreensão sobre a economia brasileira no que diz respeito à sua área de relações econômicas externas. Pode, também, ser referida a preocupação com a situação do balanço de pagamentos, que tem uma relevância considerável, em grande parte refletindo a situação econômica de um país, bem como com o fato de não ter o Brasil experimentado um saldo comercial favorável durante a segunda metade da década de 1990. Saliente-se que um saldo comercial positivo, além de poder contribuir para o financiamento do balanço de pagamentos, pode servir para aliviar os índices de diferentes variáveis econômicas, como o nível de emprego (especialmente quando as exportações favorecem a geração de postos de trabalho) e o déficit público.

Foram selecionadas algumas questões e definidas entre elas algumas relações. Assim, constituem essas questões: capacidades potenciais, oportunidades não aproveitadas, comércio exterior, sugestões (eficiência) para o comércio externo e as exportações e importações. Este conjunto de questões pode ser relacionado de uma forma em que, em relação às exportações e importações, poderão ser verificadas quais as oportunidades pouco aproveitadas e quais as capacidades potenciais de modo que possam ser feitas sugestões que possam melhorar o desempenho na balança comercial e no comércio exterior.

A “pergunta”, ou “problema”, essencial para orientar na resolução do objetivo temático, recebeu a seguinte formulação: **Quais as oportunidades pouco aproveitadas no comércio externo brasileiro e quais as possibilidades potenciais para que o Brasil possa ter melhores resultados na balança comercial e no comércio exterior?**

O que se espera como resultado final é que possa ser cumprido o definido como o objetivo, revelando o proposto como determinado na “pergunta”. Mas, claro, derivando essas constatações em termos de definições para a eficiência econômica na balança comercial e comércio exterior.

Mas, necessário acrescentar um 1º Pressuposto. **Eficiência na balança comercial não necessariamente como geradora de superávits comerciais, entendendo que crescimento econômico pode corresponder a déficit comercial, mas a eficiência na balança comercial, com bons mecanismos de funcionamento, pode significar um déficit menor do que sem esses mecanismos em funcionamento, enquanto que quando a balança comercial for superavitária essa eficiência poderá significar um aproveitamento ainda maior e mais completo.**

Considerando como sendo um certo incômodo para quem elabora um estudo que trata de eficiência da balança comercial a possibilidade de que a balança comercial comece a apresentar grandes saldos superavitários, porém, devido a grandes variações cambiais (e por acentuada elevação do valor do dólar), de modo que os superávits comerciais sejam acompanhados pelo aumento do custo de remuneração das obrigações e do “risco país”, se tornou necessária a adoção de um 2º Pressuposto. **Eficiência de acordo com o mais próximo “equilíbrio ótimo” em efeito nas transações correntes e de capitais, de modo que superávits comerciais preferenciais não devem ser devidos a circunstâncias**

cambiais desfavorecedoras das transações de capital, mas que sejam devidos a melhores condições de competitividade.

Claramente, com base no levantamento de oportunidades perdidas e de possibilidades será possível derivar as condições de eficiência, mas dentro de pressupostos especificados de não garantia de superávits perenes e, na ocorrência de superávits não tanto devido a condições que reflitam negativamente nas contas de capitais. Faz-se adequado incluir, ademais, além do objetivo geral, os seguintes objetivos específicos: 1- a indicação dos elementos de eficiência concentrados nas questões de competitividade relacionadas com os recursos de financiamento e tributários, o aperfeiçoamento da tecnologia, as vantagens comparativas, o setor industrial, os mecanismos promocionais e em termos da análise da composição das exportações e importações (o que não deixa de servir como uma delimitação); 2- indicações no sentido em que se possa maximizar superávits e minimizar déficits ainda estando de acordo com um conceito de equilíbrio das contas corrente e de capitais.

Como hipótese inicialmente formulada **presumia-se que, pelo menos, significavam oportunidades não bem aproveitadas o impasse da reforma tributária, a pouca participação e apoio às pequenas e médias empresas (seja por capacidade de produção ou faturamento, ou pela classificação da lei tributária) e a existência de setores cuja demanda cresce no mercado internacional em contraste com a diminuição da participação brasileira. Representavam áreas / setores com maior potencial em resultados na balança comercial e no comércio exterior o favorecimento a setores de maior intensidade tecnológica, a maior promoção comercial e novas formas para o financiamento interno e à exportação.**

O estudo se junta ao conjunto daqueles que tratam da questão comercial, externa e brasileira, podendo se enquadrar entre os que apresentaram reflexões acerca das questões e circunstâncias de sua época.

O trabalho pode ser dividido em quatro partes, a revisão teórica, a de identificação de oportunidades não bem aproveitadas, a de potenciais e possibilidades e a conclusiva. O texto se divide em sete capítulos. No capítulo 1, a introdução. No capítulo 2 são apresentadas bases que respaldam o estudo: a Teoria Econômica e a Política Econômica. No capítulo 3, um histórico recente da balança comercial, seguido da descrição de não ocorrência de bom desempenho comercial. O capítulo 4 é dedicado ao levantamento das oportunidades consideradas não bem aproveitadas. No capítulo 5 são identificadas as áreas com maior

potencial na balança comercial. No capítulo 6 são relacionadas e aprofundadas algumas questões apresentadas em capítulos anteriores, verificadas relações entre as transações correntes e de capitais, e especificadas definições de eficiência no comércio externo. E no capítulo 7, a conclusão indica, entre outras coisas, necessidade de associação das políticas tecnológica, industrial e comercial; maior agregação de valor aos produtos da pauta de exportações; e novas formas de financiamento, incentivos e diretrizes na política comercial.

2 O FUNDAMENTO TEÓRICO

2.1 O DESTAQUE PARA A TEORIA ECONÔMICA E A POLÍTICA ECONÔMICA

Para que haja o devido respaldo do que é apresentado, se tornou necessário a menção da teoria e da política econômicas. De um lado, a teoria econômica especificamente relativa à balança comercial e ao comércio exterior, e de outro a política econômica, especialmente a ação econômica dos governos no período considerado. Naturalmente, a teoria e a política econômica devem anteceder aos pontos centrais. A política econômica aqui abarcada não deixa de ser relativa à balança comercial e ao comércio exterior.

Portanto, serão estabelecidas as determinações de eficiência, mas com base na teoria econômica e na política econômica, não esquecendo a referência aos pressupostos definidos.

2.1.1 O estudo e análise da balança comercial com apoio na teoria econômica

A Teoria Econômica¹ aqui abordada é a referente ao comércio externo, notadamente o esquema de economia aberta de Mandell-Fleming e a condição de Marshall-Lerner. Também sendo incluído o instrumento do sistema de contas do balanço de pagamentos nacional .

O modelo de Mandell-Fleming é bastante útil quando se trata de realizar um estudo sobre a balança comercial, por tratar dos efeitos relacionados com a adoção das taxas de câmbio fixa e flexível, dos diferentes graus de mobilidade de capitais e dos resultados esperados das transações correntes e de capitais.

Em Mandell-Fleming, sob uma representação gráfica em que a taxa real de juros (r) corresponde ao eixo das ordenadas e o nível nacional de produto (Y) corresponde ao eixo das abscissas, são encontradas, ainda, três linhas específicas. A linha IS, relacionada ao equilíbrio no mercado de bens, apresenta normalmente uma inclinação negativa, refletindo que, tudo mais mantido constante, o aumento do produto faz diminuir a taxa real de juros. De outra forma, a linha LM, relacionada ao equilíbrio no mercado monetário, normalmente apresenta uma inclinação positiva, refletindo que, tudo mais mantido constante, o aumento de Y acarreta um aumento de r . Já quanto à terceira linha, essa é a linha BP, que reflete o equilíbrio das transações com o mercado externo.

Importante frisar que os efeitos das ações econômicas praticadas têm uma intensidade e se distinguem dependendo em grande parte das inclinações das três linhas mencionadas. Especialmente a linha BP mostra-se tanto mais elástica quanto mais livre for a mobilidade internacional de capitais, e, ao inverso, tanto menos elástica quanto menor for o grau de abertura para a movimentação de capitais. A linha BP seria completamente elástica na hipótese de perfeita mobilidade de capital e seria completamente inelástica na hipótese de total imobilidade de capital.

O ponto em que se cruzam simultaneamente essas três linhas é justamente onde ocorre o equilíbrio geral do modelo. Mas, na verdade, poderia ser considerada a existência de uma quarta linha se for considerado que a partir do ponto que representa o nível de produto pode ser traçada uma linha com inclinação totalmente inelástica, de modo que se pode admitir que o gráfico pode ficar dividido em quatro áreas (quadrantes), conforme pode ser observado no gráfico (que exemplifica a situação de livre mobilidade de capital, com linha BP completamente elástica):

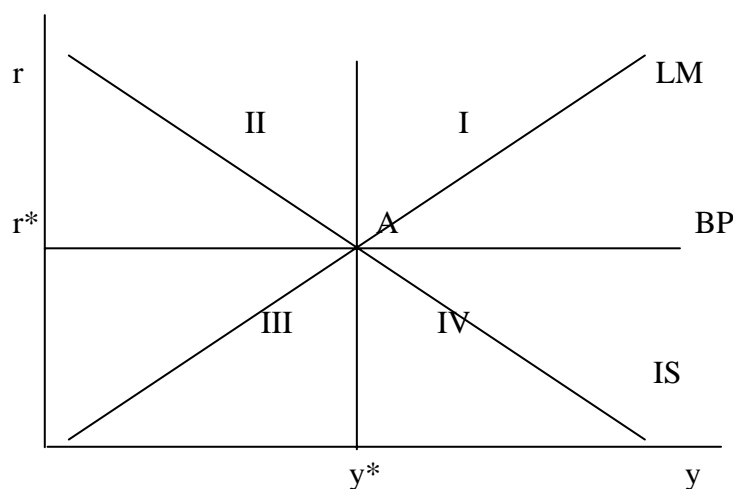


Gráfico 1 – Esquema para livre mobilidade de capitais no modelo de Mandell-Fleming

Fonte: elaboração própria com base em Dornbusch e Fischer (1991) e Zini Jr. (1993).

Onde r = taxa real de juros; r^* = taxa real de juros de equilíbrio; y = nível de produto; y^* = nível de produto de equilíbrio; IS = linha de equilíbrio do mercado de bens; LM = linha de equilíbrio do mercado monetário; BP = linha de equilíbrio com comércio externo; A = ponto de equilíbrio interno e externo; I, II, III, IV = quadrantes no modelo

Convém relevar que genericamente quando o equilíbrio geral ocorre acima da linha BP o saldo das transações de capitais é positivo, mas é negativo quando o equilíbrio geral ocorre abaixo; enquanto que o saldo das transações correntes se mostra positivo quando o equilíbrio

¹ Parte preparada com base em Blanchard (1999); Dornbusch e Fisher (1991); Zini Jr (1993); e Kenen (1995).

geral ocorre à esquerda da linha inelástica a partir do nível de produto original e se mostra negativo quando o equilíbrio geral se situa à direita da linha do nível de produto original, supondo chamar de original a linha antes de também seguir na movimentação em direção ao equilíbrio.

O quadrante I (1º quadrante) é aquele que se situa acima, e à direita da linha de produto, e os demais quadrantes são numerados seguindo o sentido anti-horário. No quadrante I, o saldo das transações correntes (TC) é negativo e o saldo das transações de capital (TK) é positivo, mas o saldo do balanço de pagamentos (BP) é positivo; no quadrante II, o saldo TC é positivo, o saldo TK é positivo e o saldo final BP também é positivo; no quadrante III, o saldo TC é positivo, o saldo TK é negativo e o saldo final BP é negativo; e no quadrante IV, o saldo TC é negativo, o saldo TK é negativo e o saldo final BP é negativo; a exceção é quando com total imobilidade de capital no quadrante I o saldo final BP é negativo e no quadrante III o saldo final BP é positivo.

O sentido de dinâmica é acrescentado ao se expressar que, sob a prática da política fiscal expansionista ou contracionista, a linha IS pode se expandir ou recuar, e, sob a política monetária, a linha LM pode se expandir ou recuar, enquanto que a linha do nível de produto, naturalmente, também pode se expandir de acordo com o crescimento do produto ou a sua retração. Assim, em exemplificação, uma política ineficaz, pela teoria, é uma política fiscal expansionista sob câmbio flexível: a expansão da curva IS corresponde à elevação na taxa de juros, o que favorece a atração de capitais, que por sua vez provoca apreciação cambial seguida de déficit comercial – no final a curva IS retorna ao nível inicial; enquanto que numa política fiscal expansionista sob câmbio fixo deve ocorrer superávit no balanço de pagamentos (elevação dos juros e estímulo à entrada de capitais), ademais, a autoridade monetária tem que evitar a apreciação cambial removendo divisas do mercado (vendendo títulos, p.e.), o que corresponde ao deslocamento para direita da curva LM – o que garante maior nível de produto e a política é eficaz (mas nem sempre pode ser feita, pois o deslocamento expansivo da curva IS estaria relacionado com as condições da dívida pública e as implicações geradas com o possível aumento da inflação). Dessa forma, o ponto de equilíbrio pode ser alterado de posição de acordo com as movimentações das linhas, importando também, em termos de efeitos, a inclinação dessas mesmas linhas. De modo que, o modelo pode ser útil para indicar os prováveis resultados que dizem respeito aos saldos comerciais, de capitais e do balanço de pagamentos que um país pode vir a experimentar.

Com relação à condição de Marshall-Lerner, deve ser destacada por ser indicadora e

concentrada no efeito de a depreciação real do câmbio ser geradora de crescimento das exportações nacionais.

A depreciação real do câmbio, compreendida como uma diminuição de $e = E P^* / P$ (em que E = taxa nominal de câmbio = \$ moeda estrangeira / \$ moeda nacional, e P^* = nível de preços externo e P = nível de preços nacional), proporciona a condição em que os bens nacionais ficam relativamente mais baratos no exterior e as exportações aumentam, enquanto que os bens produzidos no exterior ficam relativamente mais caros para o importador nacional e as importações diminuem.

Para ser mais preciso, tanto a demanda nacional como a demanda estrangeira se deslocam para a aquisição de bens domésticos. O efeito final é o aumento das exportações líquidas.

Na realidade, se existente um déficit comercial, o efeito inicial da desvalorização cambial é o aumento desse déficit comercial, afinal o espaço de tempo ainda estaria curto para que fossem cumpridos contratos e compromissos antigos e houvesse uma adaptação dos agentes econômicos à nova condição real do câmbio, porém com o tempo as exportações aumentam e as importações diminuem. Este “fenômeno” é conhecido como a Curva J (pois na representação gráfica parece mostrar um “j” deitado). O período necessário para que a desvalorização real do câmbio comece realmente a fazer efeito favorável na balança comercial dura aproximadamente seis meses.

Não seria demais acrescentar, ademais, o assinalado por Kenen (1998, p.371) de que o saldo da conta corrente será aumentado se a soma das elasticidades-preço das demandas nacional e estrangeira de importações for maior que a unidade... Ou seja, que deve haver elasticidade da demanda estrangeira para que absorva exportações nacionais, incentivada pelo efeito de desvalorização cambial, que por outro lado faria com que a demanda interna por importações, também elástica, fosse reduzida.

Podem também ser verificados outros efeitos, não agradáveis, como este mencionado por Blanchard (1999, p. 224):

Os governos que tentam promover uma depreciação de grandes proporções, com frequência se vêem às voltas com greves e manifestações de rua com as pessoas reagindo aos fortes aumentos de preços dos bens importados. Um exemplo recente é o México, onde uma grande depreciação do peso em 1994-1995 – de 3,44 pesos por

dólar em novembro de 1994 para 5,88 pesos por dólar em maio de 1995 – acarretou um enorme declínio no nível de vida dos trabalhadores e fortes tensões sociais.

2.1.1.1 O instrumento do balanço de pagamentos

Agora em se tratando do balanço de pagamentos, no qual se insere a balança comercial, logo se pode destacar que se constitui num conjunto de contas, sendo dividido em dois grandes grupos, o das contas de transações correntes e o das contas de transações de capitais.

O que se expõe sobre o balanço de pagamentos se encontra de acordo com as alterações indicadas nas Notas Metodológicas do Balanço de Pagamentos, como preparado pelo Banco Central a partir de janeiro de 2001 e conforme as novas normas internacionais definidas na quinta edição do Manual do Balanço de Pagamentos do Fundo Monetário Internacional (BPM5), publicado em 1993 e relacionado ao Sistema de Contas Nacionais da Organização das Nações Unidas. As alterações efetivadas foram alterações nos critérios de classificação das transações e na nomenclatura das contas.

Esse conjunto de contas, mais precisamente, reflete as transações que um país tem com o resto do mundo. No grupo das contas de transações correntes se encontra uma subdivisão em: conta da balança comercial, mostrando os resultados das exportações e importações ou trocas comerciais de bens; conta da balança de serviços e rendas, envolvendo serviços não fatoriais (conta serviço) e serviços fatoriais (conta renda); e conta das transferências unilaterais, para registro monetário de bens e moeda para consumo corrente, que configuram os donativos entre nações. Tanto a balança comercial, como a balança de serviços e rendas e a de transferências unilaterais resultam em saldos gerais positivos ou negativos. Mas, em conjunto esses grupos de contas apresentam um saldo final, positivo ou negativo, que vem a ser justamente o saldo do grupo das contas de transações correntes.

No grupo das contas de transações de capitais se encontra a conta capital e financeira. Na conta capital são registradas as transferências unilaterais de capital (patrimônio de migrantes) e também bens não financeiros, adquiridos ou alienados, como marcas e patentes. A conta financeira apresenta uma divisão para os grupos de investimento direto, investimento em carteira, derivativos e outros investimentos, servindo, ainda para o registro dos empréstimos, financiamentos e amortizações, e dos fluxos decorrentes de transações com ativos e passivos financeiros. Os capitais autônomos mostram um resultado geral superavitário ou deficitário, sendo o balanço em seu todo equilibrado, na medida do necessário para contrabalançar o resultado das transações correntes, pelo movimento de capitais compensatórios, que podem

corresponder a aumentos ou reduções de haveres, ou à necessidade de captação de recursos externos.

O equilíbrio do balanço de pagamentos deve ocorrer de modo que o fluxo líquido das transações de capitais deve compensar o déficit das transações correntes, ou ainda, o superávit das transações correntes deve financiar o déficit das transações de capitais. As transações correntes e de capitais deveriam apresentar grandezas iguais, mas em geral não é bem assim que ocorre. A diferença, então, deve ser computada numa outra conta, chamada de conta de erros e omissões, uma discrepância estatística que reflete certa dificuldade na apuração precisa das transações realizadas.

2.1.2 O estudo e análise com base na política econômica

Nesta parte do trabalho é feita referência, na realidade, à importância da Política Econômica² do governo federal, principalmente durante a década de 1990 e até 2002.

Os Planos Collor I e II foram elaborados no sentido de reduzir e controlar a inflação. Mas, a política econômica da época também se caracterizou pela abertura de mercado, com a ampla redução das tarifas de importação e a eliminação da reserva de mercado para a informática. O argumento à facilitação das importações estava em uma esperada reestruturação produtiva, ficando mais próximo dos padrões competitivos internacionais. Eram também definidas metas relacionadas à reforma da área financeira, à redução dos gastos públicos e à modernização da produção industrial.

A época foi ainda marcada pelo congelamento temporário de preços e salários, pela proposta de desindexação e pelo bloqueio de ativos financeiros, em depósitos de contas correntes e de cadernetas de poupança acima de Cr\$ 50 mil, e posterior liberação.

O objetivo era chegar a um equilíbrio principalmente nas contas públicas, inclusive tendo sido impulsionado um processo de privatização. Mas, proporcionou condições para que os investimentos estrangeiros no mercado de capitais ultrapassassem em volume os destinados ao setor produtivo e não conseguiu conter a inflação reduzida a não ser por pouco tempo.

Ressalte-se que data desse período, primeira metade da década de 1990, a abertura econômica comercial e de capitais, que seria intensificada no período seguinte. Essa abertura deveria impulsionar a reestruturação da produção nacional embora permitindo o aumento das

importações. Os saldos da balança comercial no período foram positivos, embora em termos gerais decrescentes e com média menor do que na década anterior. Não faltaram, porém, críticas de desproteção às falências e aumento do desemprego, ligadas à condução do processo de abertura.

A implementação, em 1994-95, do Plano Real, resultou num cenário de política econômica tendo como prioridade a estabilidade de preços, sob a abertura da economia. Na sua primeira etapa, precedente à emissão da nova moeda, ocorreu a aprovação do Fundo Social de Emergência, uma retenção temporária da receita fiscal, em sua maior parte, de verbas vinculadas para destinação específica e, em sua menor parte, de aumento de impostos, de modo a permitir o equilíbrio das contas federais sem a emissão de moeda. Ainda precedendo a emissão da nova moeda, houve o lançamento da URV (Unidade Real de Valor), um indexador transitório atrelado ao dólar.

A desindexação foi realizada com o fim do repasse automático da correção monetária em menos de um ano. O Banco Central fixava meta para emissão monetária, não podendo financiar o Tesouro e, ao menos no início, deveria agir de acordo com as condições da conta especial das reservas internacionais vinculadas, em que para cada real emitido deveria haver US\$ 1 depositado. A política monetária, mas também a política fiscal ficavam não expansivas.

O processo de privatizações foi impulsionado. O favorecimento à entrada de capital estrangeiro para financiamento e a vinculação do real ao dólar levaram a uma condição de prevalência de taxas de juros altas e a uma apreciação cambial.

As medidas tomadas, de modo geral, levaram ao controle da inflação e à estabilidade econômica, mas com baixo crescimento econômico, dependência externa de capitais e fragilidade financeira, favoreceram o aquecimento do consumo, mas de uma forma complementada pela crescente importação de produtos do exterior, o que resultou em sucessivos déficits comerciais.

A fragilidade financeira externa, que se manifestou na prática com a exposição da vulnerabilidade das contas nacionais às crises financeiras internacionais que começaram na Ásia em 1998, esteve por trás da liberação da taxa de câmbio em janeiro de 1999 e da substituição da taxa fixa de câmbio pela taxa cambial flexível, com consequência clara de

² Parte com base em Vasconcellos, Gremaud e Toneto Jr. (1999); Filgueiras (2000); e Silva et al (1994).

depreciação cambial. Com isso, embora as exportações não tenham logo começado a aumentar em compensação as importações foram diminuindo em volume, e, com o tempo, o saldo comercial foi voltando a apresentar superávits.

3 O HISTÓRICO E DESEMPENHO DA BALANÇA COMERCIAL

3.1 BREVE E RECENTE HISTÓRICO DA BALANÇA COMERCIAL

Não há nada como começar com uma observação de que em contraste com os expressivos superávits na balança comercial que o Brasil obteve na década de 1980 e até 1994, inclusive o terceiro maior entre todos os países globais em 1988, de pouco mais de US\$ 19 bilhões, em seguida passou a apresentar sucessivos déficits anuais como resultado de suas transações comerciais externas.

Nos anos em que ocorriam grandes superávits comerciais brasileiros, no conjunto de instrumentos utilizados estavam a operação de subsídios que atuavam numa economia fechada, a prática de uma política de transferência de renda adotada em benefício do setor exportador por meio de um esforço fiscal específico e o recurso da seletividade das importações, não se permitindo o seu excesso por meio de mecanismos administrativos, sendo que a própria inflação ajudava a financiar o setor exportador. As importações eram seletivas e com controles apropriados para favorecer a entrada de bens de capital, durante os tempos em que as exportações excediam as importações.

Entre o final da década de 1960 e meados dos anos 80, nos tempos do “front externo”, havia redução dos salários reais, o que permitia uma diminuição de custos produtivos e em favor das vendas externas. O planejamento constituía um auxílio às exportações brasileiras, mas deixava uma parte expressiva da população empobrecida (ROCHA, 1997). As exportações, entre os incentivos adotados, tinham o favorecimento da política salarial, que fazia com que salários não acompanhassem as taxas de inflação (LOZARDO, 1987).

Com o plano de estabilização adotado logo no início da década de 1990, foi iniciada uma abertura econômica, com diminuição de taxas de importação, e de modo que se poderia contribuir para um processo de modernização do parque industrial nacional posteriormente refletido em superávits na balança comercial. Como resultado, no período 1991-94, as importações, estimuladas, tiveram um impulso considerável, diminuindo significativamente os saldos comerciais favoráveis.

O plano de estabilização seguinte, e para o período de 1995-98, foi implementado com a valorização do capital externo e o aumento da taxa de juros, e em que a contração monetária, a alta mobilidade de capital e o atrelamento da moeda nacional à moeda americana,

corresponderam a uma apreciação cambial e a um cenário em que se manteve o valor das importações bem acima do valor das exportações e resultando em seguidos déficits comerciais.

Reparem-se os saldos médios da balança comercial:

Tabela 1 – Saldos médios da balança comercial

Conjuntos de anos	Saldos médios (em milhões de US\$)
1984-1989	13392,5
1988-1990	15351,6
1990-1994	12067,0
1995-2000	-4048,3
1995-2001	-3092,6
2001-2002	7884,0

Fonte: elaboração própria com base em fonte do IPEA.

Na década de 1990, e sob a economia aberta, passaram a ser apontados como inviáveis os subsídios e como único instrumento a colocação das tarifas.

Em janeiro de 1999, a taxa de câmbio foi liberada devido a uma acentuada redução das reservas de divisas do Banco Central, para que pudesse flutuar de acordo com a tendência do mercado. Mas, ao menos nesse primeiro ano, as exportações não reagiram no volume que fora publicamente previsto, e as importações, sim, foram diminuindo gradativamente, mas proporcionando, no ano, saldo ainda negativo. Um tanto mais tarde, já sob efeito de ampla valorização da moeda americana, o saldo da balança comercial se mostrava superavitário, mas à custa de deterioração nas transações de capitais, em termos da elevação dos riscos para o país e para as empresas que têm compromissos em moeda estrangeira, o que, aliás, levaria a novo pedido de ajuda e empréstimo do FMI.

3.2 UMA VERIFICAÇÃO DE NÃO OCORRÊNCIA DE BOM DESEMPENHO COMERCIAL

Nas declarações de Guimarães (2000), a partir dos anos 80 não houve crescimento em termos percentuais da participação brasileira no mercado mundial, assim como lamentavelmente não houve alterações substanciais na composição da pauta de manufaturas, concentrando-se as exportações em produtos de pouco conteúdo tecnológico. A participação brasileira no total

das exportações mundiais, como mencionado por Tigre (2002, p.2), passou de 1,5% em meados dos anos de 1980 para cerca de 0,9% no final dos anos 90.

A balança comercial apresentou déficits comerciais ou superávits limitados e instáveis mesmo sem verdadeiro período de crescimento econômico e com câmbio já desvalorizado a partir de 1999, e a partir de 2001, com o “benefício” da acentuada valorização do dólar, o superávit ocorreu associado com a deterioração das contas de capitais, com o aumento do encargo para as empresas tomadoras de capital estrangeiro e aumentos do custo Brasil e do risco do país.

Na comparação entre os saldos das décadas de 1980 e de 1990 e até 2001 de modo geral, os resultados mais recentes são claramente inferiores (como se verifica na tabela 1), enquanto se poderia intuir que os valores parecem não ter o mesmo peso relativo: com fonte primária do Banco Central, o maior empréstimo do início dos anos de 1980 foi de US\$ 4,7 bilhões, tomado junto ao FMI e para ser sacado em três anos, enquanto que durante o Plano Real se chegou a um empréstimo de US\$ 41 bilhões, e outro acordo em 2002 envolveu recursos de mais US\$ 30 bilhões!

Por fim, convém reparar nas seguintes palavras de Guimarães (*Ibid.*, p.28):

Durante as décadas de 80 e 90, a participação das exportações brasileiras no comércio mundial não foi superior em qualquer ano a 1,5%. O coeficiente das exportações brasileiras sobre o PIB foi de 8,46%, em 1980, e cerca de 7% entre os anos de 1997 e 1999. Esses são alguns dados tradicionalmente citados, que sugerem uma relativa estagnação no desempenho exportador do Brasil. De forma genérica, destacam-se os anos 70, quando a média anual de crescimento das vendas externas foi de 22% e a pauta sofreu uma mudança substancial – a participação das exportações de manufaturas no total da pauta passou de 14,9% para 44,8% entre 1970 e 1980. Nas décadas de 80 e 90, o ritmo do crescimento foi menor; 4,5% (1980-1990) e 6,3% (1990-1998).

3.3 CAUSAS DA LIMITAÇÃO DO DESEMPENHO DAS EXPORTAÇÕES E DO COMÉRCIO EXTERIOR

3.3.1 Circunstâncias econômicas nacionais

A política expansionista efetivada em 1979-80, mais o segundo choque do petróleo em 1979, a diminuição no volume do comércio mundial, com uma redução do nível de atividade e

ajustamento das contas externas dos países industrializados, e a brusca elevação dos juros internacionais, levaram a uma deterioração das contas externas brasileiras, como assinalado por Silva et al (1994) A estratégia de manter o crescimento a taxas elevadas, mas “financiando o déficit em conta corrente mediante empréstimos contratados a taxas de juros flutuantes, adotada após o primeiro choque do petróleo, deixou o país em uma situação extremamente vulnerável em relação a novos choques externos” (*Ibid.*, p.142).

Acima estão causas que levaram à crise social e econômica da década de 80, porém ainda não debelada nos anos 90. Mas, não poderia o Brasil continuar tendo déficits comerciais em anos seguidos no período do Plano Real, especialmente quando o esforço decorrente do combate à alta inflação já deveria estar permitindo pelo menos um equilíbrio melhor para a economia e para as suas contas externas, como parte do objetivo de recuperação de indicadores sociais e econômicos. O câmbio fixo sobrevalorizado e a balança comercial, digamos, desequilibrada, podem ser aceitáveis para eliminação da inflação alta, mas certamente uma situação não sustentável por muito tempo, implicando em acúmulo de débito público e maior fragilidade financeira externa.

A inclusão da dependência de capitais financeiros externos foi tratada por Paula e Alves Jr. (1999). Na versão oficial do governo, particularmente destacada, a consideração de novo contexto internacional de estabilização de preços e globalização, em que ficou inserido o Brasil, fôra usada no argumento de que não haveria nenhuma defasagem cambial durante o Real. O país não estaria mais sob os vícios do modelo de substituição de importações. A própria liberalização comercial e dos capitais, assim como a maneira de administração do câmbio, foram defendidos como elementos importantes para a estabilidade de preços e para a retomada do crescimento econômico. O déficit em conta corrente, embora alto, estaria sendo bem financiado, havendo uma crescente participação de capitais externos de longo prazo, investimentos que significariam uma contribuição externa ao desenvolvimento brasileiro. O déficit em conta corrente defendido devia se situar na casa dos 3% do PIB. Era demonstrada, ainda, a satisfação por uma parte das importações ser constituída de bens de capital que contribuiriam para a melhoria da competitividade do trabalho no Brasil (FRANCO *Apud* PAULA e ALVES JR., 1999). Os investimentos domésticos, em função das privatizações e do fluxo de investimentos externos, permitiriam um aumento na formação de capital fixo numa magnitude que forneceria sustentação a um novo ciclo de desenvolvimento (GOLDENSTEIN e BARROS *Apud* PAULA e ALVES JR, 1996), contando com ganhos de produtividade, significativos e persistentes, que compensariam a apreciação cambial,

estimulados, além do mais, por medidas extra-cambiais, como as linhas de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Chega a constituir evidência da importância da situação da balança comercial no âmbito do Real e para a situação das contas externas a observação que pode ser feita por meio do índice de fragilidade externa (IFE). O IFE,¹ um conceito desenvolvido por Hyman Minsky, confronta as receitas de um país em relação às suas obrigações, e mede a capacidade de uma economia enfrentar choques nas suas condições de financiamento sem que haja uma desarticulação generalizada dos seus fluxos de pagamentos. Constatou-se que o IFE para o Brasil aumentava enquanto ocorria a diminuição do seu saldo comercial, conforme especificado por Paula e Alves Jr (*Ibid.*, p. 81), e especialmente para antes da desvalorização de jan.1999:

(...) O comportamento da fragilidade financeira externa – que a partir do início do Plano Real no terceiro trimestre de 1994 apresenta uma tendência à alta – está correlacionado negativamente com o resultado da balança comercial. Este resultado é esperado, pois a evolução da balança comercial tem sido o principal fator responsável pela deterioração na conta corrente, tendo um comportamento predominantemente cíclico devido ao fato de ser o componente mais sensível às mudanças na política econômica pelo governo.

A particularidade, portanto, da situação engendrada com base nas medidas adotadas com a finalidade de diminuição e controle da alta inflação, acompanhada de conseqüências em termos de inclusão da possibilidade de pesadas obrigações para que fossem honrados os capitais externos contraídos, e de conseqüências para o desempenho da balança comercial, constituiu um determinado cenário em que entram certos mecanismos relacionando capitais e comércio externo.

3.3.2 Expressão da capacidade concorrencial em termos das inversões realizadas

A parcela do PIB destinada à formação bruta de capital fixo, que se situou em 23,3% na década de 1970, caíra para 18,3% na década de 1980 e para 15% no início da década de 1990

¹ $IFE = (M + D_j + D_{os} + A + CCP_{-1} + PLA_{-1}) / (X + R_j + R_{os} + RE_{-1} + Id + E_{ml})$, onde: M = importações; X = exportações; D = despesas com juros “j” e outros serviços (os); R = receitas com juros “j” e outros serviços (os); A = amortizações de empréstimos; CCP_{-1} = estoque de capitais de curto prazo, defasado em um período; PLA_{-1} = estoque de investimento líquido em portfólio, defasado em um período; RE_{-1} = reservas internacionais acumuladas até o período anterior; I_d = entradas de divisas correspondentes aos investimentos diretos; E_{ml} = empréstimos de médio e longo prazos.

– enquanto se verificava deterioração de outros indicadores econômicos e sociais (SILVA et al., 1994).

Como já mencionado, havia argumentos de que não haveria defasagem cambial durante o Real, as exportações viriam a superar as importações, assim as autoridades econômicas mostravam que acreditavam, num processo espontâneo e gradual. Essa visão, contudo, é contrariada com afirmações de que o crescimento das importações de bens de capital tem sido realizado em detrimento da produção interna, não sendo acompanhado por uma elevação do investimento em máquinas e equipamentos no país, pois a taxa de investimento agregada se encontra estagnada desde 1995, em cerca de 16,0% do PIB, bem inferior à taxa média da década de 1970, que era da ordem de 23,5%, e mesmo do período 1986/89, cuja média foi de 17,5%. Além do mais, embora os investimentos tenham aumentado sua participação no fluxo dos capitais externos em 1996 e início de 1997, uma parcela importante desse aumento tem sido destinada à aquisição de empresas privadas já existentes e à participação no processo de privatização de empresas estatais, não chegando a significar, a princípio, *novos investimentos* que ocasionem aumentos na atividade inversora da economia. Questiona-se ainda se de fato o atual ciclo de inversões contribuirá para a melhoria da balança comercial, já que a maioria dos investimentos tem sido induzida pela expansão do mercado doméstico (COUTINHO e BATISTA JR. *Apud* PAULA e ALVES JR., 1999, p.86-87).

A expressão da queda de competitividade na década de 1990, claro, ademais fica relacionada com o encarecimento relativo dos preços dos produtos de fabricação nacional ocasionado pela apreciação cambial a partir da implementação do Plano Real.

3.3.3 Variações em termos comerciais e antagonismos entre agentes de mercado mundial

O resultado do setor comercial acabou sendo menor do que o esperado após a alteração cambial de janeiro de 1999. Entre os fatores condicionantes, a redução de preço de vários artigos exportados, principalmente de bens básicos e mesmo de semimanufaturados, tendo havido uma queda nos índices de preços no patamar de 11,4% em termos da média geral. Houve, ainda, uma brusca diminuição das importações argentinas de produtos brasileiros (PEREIRA, 2000a).

Sobre as divergências entre países – ou mesmo no âmbito dos blocos econômicos –, um posicionamento e ação que parece adequado, ao menos em princípio, seria, possivelmente, semelhante ao sugerido por Pereira (2000b), que afirma, reconhecendo, ser no cenário atual a Organização Mundial do Comércio (OMC) a única instância para que países como o Brasil possam apresentar seus pleitos ou discutir a adoção de suas políticas, quando se considera que pelo conceito de pressão externa um país A procura forçar outro país B a fazer algo que em outras condições não faria, e que a redução da intervenção do Estado e a abertura dos mercados passaram a fazer parte, a partir do final da década de 1980, do receituário das agências de financiamento internacional (NASSUNO, 1998).

Houve quem tratasse acerca das dificuldades, sob esse aspecto, enfrentadas em matéria comercial. Nassuno (*Ibid.*) apresentou observações que são, entre elas, aquelas que procuram justificar por que países desenvolvidos começaram a adotar uma postura com natureza de retaliação: a deterioração do saldo comercial dos EUA motivou, inclusive, alterações na legislação comercial; e o surgimento, nos anos 70, de países que aumentaram rapidamente sua produção e exportação de produtos manufaturados (*NICs – new industrialized countries*), ameaçando fornecedores tradicionais e motivando que se passasse a questionar a permanência do direito a tratamento especial em favor desses países subdesenvolvidos.

Na amplitude correta acerca do aumento do conflito comercial estão o declínio da hegemonia norte-americana, a ascensão dos NICs, a globalização da economia mundial e o aumento da capacidade de pressionar, com as alterações da política comercial norte-americana e a transformação da condicionalidade como resultantes em ações de pressão externa (NASSUNO, 1998).

Produto	Barreira	Comentários
Suco de laranja	Tarifa	• Tarifa <i>ad valorem</i> equivalente a 63%
Álcool etílico	Subsídios	• Excise Duty de 50% • Produtos domésticos não pagam Excise Duty
Açúcar	Quota tarifária	• Tarifas extra-quota entre 140 e 170% <i>ad valorem</i>
Fumo	Apoio aos produtores domésticos	• 75% do fumo utilizado na fabricação de cigarros norte-americanos deve ser produzido localmente • Tarifa intra-quota equivalente a até 108,2% <i>ad valorem</i> . Tarifa extra-quota de até 350% • Programas de ajuda emergencial aos agricultores

		norte-americanos: US\$ 129 milhões
Carne bovina	Falta de acordo sanitário	<ul style="list-style-type: none"> • Não há equivalência de processos de verificação sanitária. Não existe reconhecimento mútuo de áreas de baixa incidência de doenças
Têxteis	Quotas, tarifas altas e outras medidas	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifas <i>ad valorem</i> de 38% • Subsídios à produção local correspondem a 150% dos preços internacionais
Metais e ferro-ligas	Medidas anti-dumping, direitos compensatórios e salvaguardas	<ul style="list-style-type: none"> • Sobretaxas variam de 6% a 142%

Quadro 1 – Barreiras ao mercado americano

Fonte: BRASIL (2002).

A partir da segunda metade da década de 1980, começaram a ser sentidas as possíveis sanções e medidas “antidumping” e contra subsídios. A lista acima mostra uma disposição de sobretaxas adotadas para produtos brasileiros selecionados.

Reparado com mais cuidado se verifica que, em geral, esses produtos também figuram entre aqueles com os quais os EUA enfrentam forte concorrência no comércio internacional e/ou para os quais ocorrem protestos de seus produtores do mercado interno.

4 A ÊNFASE NAS OPORTUNIDADES POUCO APROVEITADAS

4.1 A QUESTÃO DE UMA DESVALORIZAÇÃO CAMBIAL E NOTA SOBRE REGIMES DE CÂMBIO ADOTADOS E SUA INFLUÊNCIA NO DESEMPENHO COMERCIAL

Em 31.01.1999, num marco para o Plano Real, a taxa de câmbio foi liberada para que pudesse flutuar ao sabor do mercado. Mas, o efeito foi considerado muito brando nas exportações realizadas desde então, a ponto de se dizer que as exportações pouco reagiram à desvalorização cambial. Pereira (1999, p. 15) fornece um horizonte de explicações para a lenta recuperação das exportações: “Restrições das linhas de crédito comercial, maiores taxas de juros para obtenção dessas linhas, menor ritmo de crescimento da economia mundial para este ano e menores preços das *commodities* no mercado mundial”. O que pode ser complementado da seguinte forma: “seguida da desvalorização (...) em janeiro de 99, a economia atravessou um período de incertezas marcado pela restrição de créditos externos, especulações sobre a volta de altas taxas de inflação e instabilidade cambial” (*Id.*, 2000a, p.29).

As experiências de desvalorização do câmbio, efetuadas na Coreia do Sul, Indonésia, Tailândia e Malásia, entre agosto e novembro de 1997, mostraram que o nível de importações caiu bastante, não tendo ocorrido o mesmo quanto à subida do nível de exportações, que não se alterou ou oscilou mais do que se manter relativamente constante, significando que o efeito do câmbio nas exportações pode ser muito mais longo (*Id.*, 1999) – ao menos o conhecimento da Curva J indicaria que não seria de imediato. Segundo dados do Boletim do Banco Central do Brasil, de dezembro de 1998 a dezembro de 1999, as importações passaram de US\$ 57,714 para US\$ 49,210 bilhões, e as exportações de US\$ 51,139 foram para US\$ 48,011 bilhões, enquanto que o ano 2000 terminou com níveis de US\$ 55,085 bilhões para as exportações. O que se seguiu à desvalorização cambial brasileira de janeiro de 1999 foi justamente uma queda das importações e quase nenhuma variação das exportações. A alteração cambial somente não é suficiente para fazer aumentar as exportações (PEREIRA, 2000a).

O jogo de expectativas parece ser encontrado no anúncio da meta de US\$ 11 bilhões na balança comercial em 1999, após a mudança cambial que desvalorizou a moeda. Meta indicada pelas autoridades do governo, em público, como sendo ambiciosa e, em particular, como sendo impossível. Houve alguma demora na reação do setor exportador, e o

congelamento das linhas de crédito do Brasil foi apontado como um dos principais motivos. Linhas que já seriam reativadas, embora ainda nos níveis baixos de 1998, e que deveriam crescer por ser um ótimo negócio para os bancos (CIARELLI, 1999).¹

Mas, um período de incertezas estaria por trás da queda das linhas de crédito logo após a mudança cambial, com especulações sobre a volta da inflação e de ocorrência de instabilidade cambial, acrescentando-se a restrição dos créditos externos (PEREIRA, 2000a).

Adotando-se uma taxa de câmbio relativamente fixa, até 31.01.1999, se procurou conter uma apreciação da divisa estrangeira de modo que inflação e custos – em grande parte privados – fossem minorados na medida do possível. As grandes perdas de reservas internacionais do país, relacionadas com as crises financeiras asiática e russa, especialmente em 1998, levaram a que entrasse em vigor uma taxa de câmbio flexível. Foi um marco, em que déficits comerciais passaram a ter maior possibilidade de ser substituídos por superávits. Este pode ser considerado um ponto-chave, essencialmente por poder motivar a seguinte indagação. Poderíamos dizer que seria suficiente uma desvalorização cambial para a consecução de superávits comerciais ou ainda deveriam ser tomadas medidas e feitos ajustes adicionais?

4.2 O LEVANTAMENTO DE “OPORTUNIDADES PERDIDAS”

Deve ser considerado importante perceber em que áreas se pode fazer alterações de forma a vir obter um resultado melhor ou com maior aproveitamento. O que não foi bem aproveitado pode servir de experiência e uma forma de aprender com o passado, corrigindo e fazendo ajustes necessários.

4.2.1 A reforma tributária e o comércio externo

Na verdade, não seria pura e simplesmente o fato de que passou a haver uma considerável demora na implementação da reforma tributária, que diminuiria a cobrança de tributos à exportação, no modelo proposto pela Câmara dos Deputados Federal, que se constituiria no foco da questão. A abertura comercial e a acentuada diminuição das tarifas de importação a partir do Plano Collor I, em 1991, não fôra devidamente contraposta por uma forma de diminuição de custos às exportações. Houve uma justificativa de que a maior importação impulsionaria a modernização produtiva nacional, sob o efeito de uma maior concorrência.

¹ Quanto à citação final, sobre o provável crescimento das linhas de crédito, deve ser creditada a José Botafogo Gonçalves, secretário da Camex (Câmara de Comércio Exterior).

Mas, além de se dever verificar o que se sugere acerca da reestruturação produtiva, com efeito positivo ainda sujeito a certas críticas, pode ser considerado que não houve uma segura coordenação para a relação entre diminuição de tarifas à importação e implementação de reforma tributária.

Pode ser justamente uma relutância em diminuir as receitas, em época de prolongado aperto fiscal, a causa a ser compreendida pelo arrastado adiamento da dita reforma. A diferença prolongada, no entanto, de condições para importações e exportações ao longo desses anos não se torna conveniente em se tratando de estabelecimento de condições de competitividade para o setor de comércio externo como um todo, mesmo se esperando uma reestruturação produtiva com a modernização motivada pela maior importação.

Principal possibilidade de contribuição:

- Desoneração das exportações com eliminação da incidência do principal tributo, o ICMS, sobre a exportação de produtos primários e semi-elaborados.

Iniciativas voltadas para desoneração das exportações motivadas pelas dificuldades de implementação:

- Aperfeiçoamento do mecanismo de compensação pela incidência cumulativa do PIS/COFINS nas etapas de produção que precedem vendas ao exterior, com fórmula de cálculo do crédito presumido de IPI, estendendo para 18,5% a dedução máxima permitida em função de custos de matéria-prima, bens intermediários, material de embalagem, energia elétrica e combustível adquiridos no mercado doméstico;
- Redução gradativa da cumulatividade das contribuições incidentes sobre o faturamento das empresas, mediante negociação de projeto de lei estabelecendo adoção imediata de uma regra não cumulativa de incidência aplicada à cobrança do PIS e sua posterior extensão ao COFINS;
- Encaminhamento de proposta de solução para a acumulação de créditos de ICMS originados em função de operações de exportação, principalmente quando a acumulação desses créditos resultam de operações interestaduais, com o objetivo de derrubar barreiras que restringem as possibilidades de obtenção de taxas mais elevadas de crescimento das exportações brasileiras.

Quadro 2 – Principais aspectos relacionados à Lei Complementar 87/98 (mais conhecida como Lei Kandir)

Fonte: BRASIL (2002)

4.2.2 Participações nacionais e demandas no comércio internacional

De acordo com o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI, 2001), na pauta de exportação brasileira, os setores de demanda crescente no comércio mundial representavam 52% das exportações totais em 1991-94, tendo se reduzido para 36% em 1994-98, conseqüentemente quase dois terços das exportações brasileiras no último período

(cerca de metade no período anterior) foram de produtos de demanda decrescente no mercado mundial. Note-se que na pauta do mundo as exportações dos setores de demanda crescente representavam no último período cerca de 60%. Por outro lado, do total importado pelo Brasil no período mais recente, 54% são de produtos de demanda crescente no comércio mundial, sendo que o país permanecia como um importador de produtos de demanda crescente, enquanto passava a ser predominantemente um exportador de produtos de demanda mundial decrescente. A abertura não resultou em alteração na estrutura das importações, de modo que o país era e continuou sendo importador de produtos de maior dinamismo no comércio mundial. Mas, a modificação quanto aos setores de demanda crescente das exportações é que não pode ser desprezada.

O comércio internacional continuara em sua trajetória de concentração no sentido das rotas de circulação entre os países ricos, não apenas em termos de volume, mas também em valor dos bens comercializados – a África teve diminuição na sua participação no comércio mundial. Supõe-se, portanto, que seja necessário aumentar a competitividade em base tecnológica. As multinacionais são em grande parte responsáveis pelo aumento do comércio internacional. Seus produtos são compostos por partes e peças produzidas em muitos países e são importadas ou exportadas entre suas próprias matrizes e filiais, e produzidas, mais ou menos, de acordo com condições de custos e rivalidade internacional (CHESNAIS, 1996).

O Brasil deve explorar as possibilidades de exportação maior quando a economia externa ou de tal país está em crescimento. Deve, igualmente, explorar o fato de que as multinacionais alocam sua produção e exportação ou importação onde possa encontrar certas condições vantajosas, buscando proporcionar então as condições propícias que levem ao saldo positivo das exportações.

Na participação brasileira nas exportações mundiais, houve uma redução em nada menos do que 52 setores de demanda crescente no comércio mundial, correspondendo a 18% das exportações do período mais recente, conforme o apresentado pelo IEDI (2001), que aponta a potencialidade de que, em recuperação, esses segmentos dinâmicos possam vir a contribuir mais nas exportações brasileiras, completando que os produtos muito dinâmicos passaram a representar no período 1994-98 apenas 13% das exportações totais do país – 32% entre 1991 e 1994 –, contrastando com os 33% do padrão médio mundial.

O próprio IEDI (*Ibid.*), então, afirma ser a pauta de exportação carente de produtos com características que possam vir a proporcionar maior dinamismo no comércio mundial, sendo, em exemplificação, uma mais elevada intensidade tecnológica:

No período 1991-94, o Brasil tinha participações de setores “muito dinâmicos” e “dinâmicos” (MD/D), tanto em sua pauta de exportação, quanto de importação (54% em ambos os casos) relativamente próximas ao padrão médio mundial (61%) (...) no período seguinte, 1994-98, a participação (...) nas exportações brasileiras permaneceu no nível do período anterior para as importações (54%, um nível ainda próximo ao padrão médio mundial), mas o mesmo não ocorreu do lado das exportações (...) passam a representar apenas 38% das exportações brasileiras, enquanto na média mundial esse percentual era de 59% (*Ibid.*, p.19)

Pode ser ressaltada a importância de que haja um maior envolvimento, através das exportações, das pequenas e as médias empresas brasileiras com o mercado externo. Dizendo que a mudança da política cambial já vinha favorecendo este objetivo, acrescentava o IEDI que convinha desenvolver ou intensificar outras políticas, além de aprofundar o apoio à exportação de micro, pequenas e médias empresas, “favorecer alianças estratégicas, conceder financiamentos em bases especiais – não precisam ser subsidiados – para setores de mais alto coeficiente de exportação” (*Ibid.*, p.5), complementando que era preciso assegurar regularidade nessas políticas.

4.2.3. A associação entre balanços comercial e de serviços

Algumas questões atingem o setor dos saldos das transações correntes, no caso pela conta de serviços, mas que se relaciona com o setor comercial. Para compensar as perdas com o câmbio, alterado em 31.01.1999, os armadores haviam criado uma sobretaxa à exportação em contêiner para os EUA, com uma elevação em até 50% no custo do transporte, preocupando o governo, que havia acordado com o FMI (Fundo Monetário Internacional) um aumento em 20% nas exportações e uma meta de US\$ 11 bilhões de superávit comercial. A desvalorização do real diminuía o volume das importações e os transportadores se queixavam ser muito oneroso viajar de volta com depósitos vazios. Havia restado duas empresas transportadoras com capital unicamente brasileiro e as companhias estrangeiras eram acusadas de estar recompondo custos, após forçarem uma forte queda no preço dos fretes nos últimos cinco anos visando uma conquista de mercado (CIARELLI, 1999)²

² A última citação, sobre reposição de custos pelas companhias estrangeiras, de Washington Barbeitor, presidente da companhia Transroll. A sobretaxa variava de US\$ 250 a US\$ 700. Uma alta nesse custo poderia

4.2.3.1 O programa para a navegação comercial

As questões de transporte mercantil realmente podem merecer atenção por participarem do resultado das transações correntes:

A falta de uma política nacional de apoio à navegação comercial vem contribuindo para agravar o problema do déficit nas operações de frete. O Brasil já foi o terceiro produtor de navios do mundo, mas, com a abertura do setor às empresas estrangeiras, perdeu espaço, e acaba contribuindo para alimentar o déficit comercial, obrigando o país a enviar dólares para o exterior para pagar essas operações (MORAIS *Apud* CIARELLI, 1999).³

Ainda, lançado pelo governo no segundo semestre de 1998 tendo como objetivos essenciais rever a carga tributária sobre as exportações e reduzir o chamado “Custo Brasil” na logística necessária para a exportação, incluindo os fretes e os portos, o Programa Especial de Exportações (PEE), porém, recebera a previsão de uma implantação lenta e trabalhosa (GONÇALVES *Apud* SILVA, 1999).⁴

4.2.4 A pauta de comércio

4.2.4.1 Permanências e alterações na pauta de exportações manufaturadas e em geral

O trabalho de Castro e Cavalcanti (1998) apresenta previsões condicionais da evolução das exportações e importações brasileiras no médio prazo, apresentando, ademais, séries de exportação e importação representadas em dólares, diferindo de estudos anteriores, geralmente baseados em índices de preço e quantum. Mas, a idéia de fornecer resultados aplicáveis diretamente à análise da balança comercial justificavam a opção pelos dados em valor. Projetava-se o comportamento da balança comercial brasileira para o período 1998/2002 sob três cenários distintos. Só que, não houve nada igual às hipóteses apresentadas de crescimento de PIB e da taxa de câmbio real, fazendo com que os resultados

prejudicar o incremento das exportações. O frete custava US\$ 1050 no final de 1998 e caíra para US\$ 800, voltava então a ficar oneroso. Na verdade, essa questão da sobretaxa para os fretes já foi minimizada, e no Boletim do Banco Central encontra-se a informação de que a despesa total com transportes até caiu em 1999 em relação a 1998, de US\$ 4,717 bilhões para 4,212 bilhões. Relevante perceber como podem surgir fatores que devem ser previstas e contornadas.

³ A passagem quanto à falta de uma política nacional de apoio à navegação comercial é particularmente uma afirmação de Marcus Vinícius Platini de Moraes, presidente da AEB.

⁴ Em grande parte veículo de expressão das palavras de José Botafogo Gonçalves, secretário executivo da Camex. A política de comércio exterior destacada se refere ao período em que Delfim Netto ocupara a pasta ministerial da Fazenda.

não chegassem a corresponder com o que ocorreu na realidade.

Foi aplicada uma taxa de câmbio real dada pela multiplicação da taxa de câmbio nominal por um índice de incentivos às exportações e pelo IPA dos EUA, dividido pelo IPA do Brasil. Não deixando de reconhecer o valor da realização dessas formas de previsões que nem sempre se confirmam posteriormente, Castro e Cavalcanti (*Ibid.*) trazem, na verdade, certas coisas interessantes, como a constatação – em estudo gráfico – das variações das exportações básicas como as mais instáveis; a indicação de que alguma desvalorização real do câmbio deveria haver para viabilizar a retomada do crescimento especialmente a partir de 1999; a observação de que o nível de comércio mundial e a taxa de câmbio real são variáveis importantes na determinação de todas as categorias de exportação; a constatação de que as manufaturas tiveram um aumento percentual maior nas últimas décadas; a verificação de que no longo prazo, ao menos para o período entre 1955/95, as importações apresentam as maiores elasticidades-renda (com referência na variação do PIB) para os bens de capital, que são maiores também para os bens intermediários do que para os bens de consumo; e para as exportações a elasticidade-renda de 1,99 para as manufaturas, 1,39 para os semimanufaturados e 0,28 para os itens básicos, além de elasticidades-preço de 1,71 para os bens manufaturas, 0,14 para os semimanufaturados e 0,77 para os artigos básicos.

Segundo o IEDI (2001), em produtos básicos e semimanufaturados, as exportações físicas reagiram prontamente à desvalorização da moeda. Em 1999, o quantum exportação aumentou 16% para semimanufaturados e 8,4% para produtos básicos. Portanto, a queda das exportações em valor desses dois grupos (1,8% e 8,8%, respectivamente) se deve exclusivamente à queda dos preços de exportação, queda esta que se explica muito menos pelo próprio efeito da maxidesvalorização e muito mais pela queda das cotações internacionais de commodities devido à retração e crise em mercados internacionais.

O Brasil, de acordo com o IEDI (*Ibid.*), não detinha vantagem comparativa em setores de alta ou média-alta tecnologia, mas em alimentos, matérias-primas, em manufaturas por tipo de material e no setor de manufaturas em geral. Apresentava déficit nos setores de alta e média-alta tecnologia, no setor de combustíveis, em química (produtos químicos) e no setor de maquinaria e material de transporte. A origem do elevado déficit dos setores de alto coeficiente de importação/produção estaria localizado em importações volumosas de segmentos intensivos em tecnologia (setores eletroeletrônico, de comunicações e bens de capital); e também contribuiriam para o resultado os setores de alto coeficiente de importação, os setores intensivos em capital (como os segmentos da indústria química).

Completando, se sugere a viabilidade para programas de incentivo (nos moldes da política para o setor de informática) que possam ser aplicados com o objetivo de substituir importações, sendo a dimensão do mercado interno brasileiro um fator favorável. Agora, observe-se o trecho seguinte:

Tomando os setores de mais alto coeficiente de penetração das importações (relação importação/produção) (...) os setores de mais alto coeficiente de importação/produção esbarraram, assim como os demais setores, nos poderosos desestímulos para exportar existentes no Brasil na fase mais recente (câmbio e tributação despontando como os principais, mas não os únicos) ou (o que também parece ter ocorrido) a importação sobreincentivada veio substituir produção interna que tinha alguma parcela da produção voltada para exportações, tratando-se, nesse caso, de uma peculiar substituição: a de exportações (*Ibid.*, p.38-39).

Há registro de que, como decorrência da abertura, aumentaram substancialmente os coeficientes de penetração de importações (relação importação/produção) e de abertura (relação exportação/produção) na economia brasileira ao longo dos anos 90. No primeiro caso, o aumento foi particularmente expressivo: para a indústria, em média, teria aumentado de um nível tão baixo quanto 4,3% em 1989 (um nível de “economia fechada”) para 20% em 1998. No segundo, o aumento teria sido de 8,8% para 14% entre os mesmos anos (MESQUITA, 1999).

5 A ÊNFASE NAS POSSIBILIDADES POTENCIAIS DA BALANÇA COMERCIAL

5.1 A FOCALIZAÇÃO DOS POTENCIAIS

5.1.1 A relevância da tecnologia

(...) Foi efetuada a decomposição dos produtos industriais exportados pelo Brasil em alta, média alta, média baixa e baixa intensidade tecnológica, no período 1992/97. Essa taxinomia foi elaborada pela OCDE a partir da relação entre despesas em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e valores das produções setoriais (...) Comparando-se as participações das exportações brasileiras com as participações das exportações mundiais respectivas para os mercados selecionados que demonstram que as exportações brasileiras estão bastante concentradas em produtos com pouco conteúdo tecnológico (GUIMARÃES, *op.cit.*, p.32-33).

Três resultados devem ser destacados: 1- as vendas externas brasileiras de produtos de alta e média-alta intensidade tecnológica (A/MA) como proporção das exportações totais (24% em 1998), são muito inferiores ao padrão médio mundial (43%); 2- as compras externas de produtos de alta e média-alta intensidade tecnológica (A/MA) como proporção das importações totais (47% em 1998), é superior ao padrão mundial (sendo, porém, mais aproximada); 3- as diferenças apontadas derivam do descompasso existente entre o que o país exporta de produtos de alta intensidade tecnológica, representando apenas 5% do valor total de exportação, e a média mundial de 18%, e do descompasso entre importações de produtos de média-alta intensidade tecnológica do país (33% das importações totais) e o padrão mundial de 19%. Pelo lado das exportações, os produtos de maior intensidade representaram, em 1998, 42% das exportações de manufaturas. Pelo lado das importações, as compras externas de produtos de alta e média-alta intensidade tecnológica representavam no mesmo ano 60% (IEDI, 2001).

A indicação é a de que o Brasil pode ambicionar exportar relativamente mais produtos de maior conteúdo tecnológico. Isto, aliás, já vem ocorrendo – o Brasil foi um dos países da seleção que nos anos 90 mais aumentou a participação das exportações de produtos de maior tecnologia como proporção das exportações de manufaturas, passando de 29% do total em 1991 para 42% em 1998 – o que deve receber impulso adicional a partir da mudança da política cambial (*Ibid.*, p.28).

Mas, esse aumento de 13 pontos percentuais foi resultante de evolução em apenas cinco grupos setoriais relacionados a dois grupos de indústrias, a automobilística e a de aeronaves,

“justamente os setores em que se foram aplicadas políticas de investimento, de desenvolvimento tecnológico, de formação de mão-de-obra qualificada, culminando, no caso do setor de aeronaves, com a privatização da empresa” (*Ibid.*, p.28).

A ampliação de segmentos de maior intensidade tecnológica na pauta de exportação deve ser um objetivo permanente das políticas de um país, ainda que seja de complexa realização, pois exige vultosos recursos privados e públicos em investimento de risco, como costuma ser no desenvolvimento tecnológico (*Ibid.*, p.26). São, portanto, bem vindas, ainda, algumas propostas, como a de que se deve aumentar os esforços de associação e coordenação entre o modelo nacional de desenvolvimento tecnológico e o modelo em prol da exportação, destacando que o Brasil exporta em produtos de alta intensidade tecnológica apenas o correspondente a 5% do valor total exportado enquanto a média mundial é de 18%, o que deve significar que há espaço na direção da diminuição dessa diferença; que pode ser feito um exame da viabilidade da substituição de importações, em escala, capacitação técnica, interesse empresarial, em setores de importação de produtos de média-alta tecnologia, que representam 33% das importações brasileiras contra os 19% da média mundial; também que haja programas de incentivo com finalidade de promover a substituição de importações em segmentos intensivos em tecnologia; e uma linha específica de financiamento, prescindindo de juros subsidiados, e condições especiais de pagamento e prazo, capaz de incentivar setores intensivos de capital com atual ou potencial capacidade exportadora.

Deve, no entanto, agradar a informação de que, no país, na década de 1990, em relação a períodos anteriores, houve algum aumento em produtividade (BONELLI; FONSECA, 1998).¹ Sabe-se que o Brasil não está numa situação tão defasada no conjunto dos países em geral quanto à aquisição de progresso técnico,¹ bastando que sejam adotados, ou reforçados, planos nacionais para o crescimento da produtividade e do crescimento técnico.

5.1.2 Os setores com vantagem comparativa e a questão da diversificação

¹ Entretanto, o aumento da taxa de produtividade pode ser um pouco ofuscado, especialmente se não tiver sido ao menos bem considerada a redução do nível de emprego nacional na década de 1990, afinal o índice de produtividade é obtido sob a relação capital/trabalho. No entanto, esse aumento produtivo não deixa de amenizar um pouco a informação contida no artigo de Paula e Alves Jr (1999) de que a taxa de investimento agregada se encontra estagnada desde 1995.

¹ O Brasil, por exemplo, lidera com enorme vantagem em quantidade de empresas com certificado ISO9000 e ISO14000 na América Latina, e o saldo comercial não ficou em valor muito negativo após a liberação do câmbio de janeiro de 1999, e com reduzidas barreias de importação, o que faz perceber que o país não está liquidado quanto a uma capacidade competitiva internacional.

A definição é feita a partir da “Contribuição ao Saldo”. “Para um determinado país, os setores com vantagem comparativa são aqueles com indicador CS positivo ($CS > 0$). Caso contrário, acusando CS negativo, são setores com desvantagem comparativa” (IEDI, 2001, p. 10).

O comércio mundial dos setores em que o país revelou ter vantagem comparativa correspondeu a apenas 32% do total em 1998, quando em 1991 ou 1994 esse percentual era de cerca de 40%.

Tabela 2 – Os setores com vantagem (V) e desvantagem (D) comparativa (em quantidade)

	1991		1994		1998	
	V	D	V	D	V	D
N.º de setores	95	134	105	130	87	147

Fonte: IEDI (2000).

“(…) Vantagens comparativas podem ser ‘criadas’ ou fomentadas por fatores adicionais e políticas (a agregação de tecnologias pode ser um desses fatores, uma boa política de exportação e a substituição de importações são exemplos de políticas)” (*Ibid.*, p.32). Que se observe, ainda, o aumento dos setores com vantagem comparativa dos EUA, de 75 em 1991, para 76 em 1994 e para 127 em 1998. Considerando-se que os EUA conseguiram reduzir seu déficit comercial a partir do final da década de 1980 – se bem que voltou a subir–, e sendo essa nação o maior nome no comércio mundial e principal no comércio com o Brasil, além de não se terem verificado avanços como esse entre os demais países desenvolvidos, pode-se ter uma idéia do quanto tais fatos devem ter contribuído para a definição das coisas, especialmente no período 1994-98 (antes da adoção do câmbio flexível).

O país, conforme conclusões do IEDI (2001), passa a ser altamente deficitário em produtos de demanda crescente, em setores de maior dinamismo no comércio mundial, em setores de mais elevada tecnologia, em manufaturas, em setores de grande potencial de produtividade e competitividade de exportação (setores de mais alto coeficiente de importação) e até em setores exportadores (os de mais alto coeficiente exportação/produção). Conserva-se superavitário em produtos de demanda decrescente, em setores intermediários e em regressão no comércio mundial, em segmentos de menor intensidade tecnológica, em alimentos e matérias-primas e em produtos manufaturados com base em recursos naturais.

Há um certo consenso quanto à necessidade de que seja realizada uma diversificação da pauta de exportações, para que haja produtos com maior conteúdo tecnológico, conforme afirmado por Pereira (2000a).

Em se considerando a respeito do debate sobre a competitividade dos produtos brasileiros no mercado mundial “há um certo consenso da necessidade de diversificação da pauta em direção a produtos com maior conteúdo tecnológico, que constituem os setores mais dinâmicos do mercado mundial” (PEREIRA, *Ibid.*, p.30).

Tradicionalmente a política de promoção às exportações brasileiras esteve centrada na formação da variável preço. A opção pela promoção comercial externa apoiada na maior diversificação de produtos exportados significa incluir o dilema empresarial entre concentrar as exportações em poucos produtos e poucos mercados versus a diversificação de produtos e mercados externos (GUIMARÃES, *op.cit.*, p. 31).

A empresa deve decidir se concentra seu esforço de vendas em poucos mercados-chave, o que lhe garantiria uma presença efetiva e melhor conhecimento do mercado comprador, além de poder estabelecer um bom nível de serviço ao cliente e aproveitar-se de economias de escala nas atividades de produção e de marketing, fazendo economias de informação e reduzindo problemas de coordenação/controle. Enquanto que se concentrar em poucos mercados tem seus riscos, os quais com a diversificação se pretenderia justamente atenuar (GUIMARÃES, 2000). A estabilidade das receitas de exportação pode ficar ameaçada quando se depende apenas de uns poucos mercados, que podem entrar em crise, a exemplo do então segundo comprador de produtos brasileiros: “a Argentina (...) responsável por 11,2% das vendas externas totais do Brasil no ano passado (1999), registrou uma queda de 20% entre 98 e 99 nos fluxos importados do Brasil” (PEREIRA, 2000a, p. 29).

6 A FORMAÇÃO DE EFICÁCIA COMERCIAL

6.1 ENTENDIMENTO DE EFICIÊNCIA

Somente na segunda metade da década de 90 (principalmente a partir de 1997) (IEDI, 2001) foram tomadas medidas, como: 1- a desoneração das linhas de crédito parcial de exportações; 2- a ampliação das linhas oficiais de crédito à exportação (através dos financiamentos de pré e pós embarque através do BNDES); 3- o aprimoramento e a maior abrangência das linhas, existentes desde o início dos anos 90, do PROGEX (Programa de Apoio Tecnológico à Exportação) para financiamento de pós embarque e equalização de taxas de juros; 4- a introdução do seguro à exportação; 5- o estabelecimento de uma política de fomento às exportações de micro e pequenas empresas, através da criação da APEX (Agência de Promoção às Exportações).

Com relação à questão da balança comercial brasileira, não se pode deixar de associar as transações correntes às transações de capitais, não apenas ao se observar um balanço de pagamentos. Sob uma visão desejada, se poderia pensar que preferencialmente deveria haver um certo arranjo, para melhor, das questões em que se relacionam os movimentos de capitais e as transações correntes, para que houvesse um reflexo favorável em termos de um real equilíbrio. Para explicação do significado de real equilíbrio, a observação de que os agentes exportadores devem convenientemente contar com recursos necessários e utilizáveis no financiamento das exportações – o que nem sempre aconteceu. Não custaria nada ressaltar que os avaliadores e agentes privados devem perceber diminuídos os seus riscos e incertezas – e a política que busque segurança e credibilidade, bem sucedida, pode proporcionar recursos maiores e com menor custo de juros para o financiamento às exportações.

Conveniente incluir o seguinte trecho (parágrafo) de Singer (2002):

No fundo, os juros dependem da confiança dos que emprestam ao Brasil e a seu governo de que seus créditos serão honrados. Ora, eles só serão honrados se o Brasil puder produzir mais e começar a amortizar suas dívidas externa e pública não com novos empréstimos, mas com dinheiro ganho com sua produção. A enormidade de nossa taxa de desemprego é clara demonstração de que podemos produzir muito mais do que estamos produzindo, sem novas pressões inflacionárias. A única coisa que nos impede de produzir mais é a taxa de juros, uma das mais altas do mundo. É do interesse dos credores – externos e internos – aceitar juros menores para

refinanciar as dívidas externa e interna, pois a opção oposta é refinanciar indefinida e crescentemente o país, até condená-lo à inadimplência.

Agora, passando para um outro aspecto, com um modelo em que o câmbio não é sobrevalorizado nem subvalorizado se poderia concordar se de fato possa ser destacado que o país possa ter boas condições de competitividade, o que deve ser classificado como imprescindível quando se deve seguir num regime de abertura econômica, de capitais e comercial. A utilização de proteções, subsídios (mais comumente sob a forma de favorecimentos fiscais) e barreiras diversas que protegessem a produção interna não externamente competitiva seria o que se poderia denominar de competitividade artificial. Uma coisa é a necessidade de pequenas proteções e outra é a necessidade de grandes proteções. Saliente-se que nos tempos atuais é mais difícil a aplicação dessas proteções, pois a conjuntura internacional e os países em geral mostram-se avessos a tais práticas e provavelmente as divergências serão levadas aos organismos internacionais de comércio. De qualquer forma, algum nível de proteção nacional ainda deveria ser praticado, ao menos durante o período que levaria para que um nível considerável de competitividade fosse conseguido, ademais lembre-se que mesmo os países industrialmente desenvolvidos costumam estabelecer proteções para os seus mercados.

O IEDI (2001) lamenta que enquanto em outros países, que dão prioridade às exportações, como os do leste asiático, “os recursos destinados pelo Tesouro nunca são inferiores a 2% do Produto Interno Bruto, chegando, em alguns casos, a 5%” (GAZETA MERCANTIL *Apud* IEDI, p.56) os recursos públicos disponíveis para o financiamento das exportações no Brasil alcançaram R\$ 6 bilhões (considerando R\$ 4 bilhões do BNDES-Exim) ou 0,6% do PIB em 1999, dizendo que em uma agenda de três, quatro anos seria necessário progredir até triplicar esse valor.

Tigre (2002) indica como estratégia para o setor comercial a diversificação da pauta de exportações para produtos manufaturados e de maior valor agregado, fugindo ao padrão de especialização da economia e ao perfil associado das exportações, notadamente dominado por *commodities*, e aponta como outra hipótese para o baixo dinamismo das exportações a insuficiente incorporação de novas tecnologias no processo produtivo. O sistema de ciência e tecnologia, ademais, é visto como baseado em incentivos fiscais não direcionados, mais precisamente, sem foco para a promoção da competitividade nacional.

Aponta para a crescente importância da tecnologia para as exportações: dificuldade legal de produtores brasileiros em copiar produtos protegidos (déficit farmacêutico de US\$ 500 milhões em 1995 para US\$ 1,4 bilhão em 1997); maior importância para deter patentes e know-how próprio após reforma da legislação e adesão do Brasil ao TRIPS (*Trade Related Aspects of Intellectual Rights Including Trade in Counterfeit Goods*), pelo qual se obrigava a adotar legislação compatível com as normas internacionais; e muitos contratos de licenciamento incluem proibições implícitas às exportações, com exceção de subsidiária que explora patentes da matriz.

Mas, é preciso agregar tecnologia não apenas ao produto, também ao processo produtivo, à gestão organizacional, ambiental e da qualidade, de acordo com Tigre (*Ibid.*, 2002), havendo ainda a necessidade de políticas públicas para capacitação, infra-estrutura tecnológica e apoio à inovação. Cita um programa que combina tecnologia e exportação, o PROGEX, tem foco em micro e pequena empresa, mas este grupo tem parcela pequena nas exportações. Sua 1ª linha de política: difusão de tecnologias existentes. Sua 2ª linha: inovação (desenvolvimento experimental de novos produtos e processos), financiamento à P&D na empresa ou em instituições de pesquisa e/ou apoio à formação de redes de pesquisa cooperativas. São apontadas para o país vantagens potenciais em função de biodiversidade, potencial energético renovável, amplos recursos hídricos, minerais e florestais. As características geográficas e econômicas nacionais podem determinar tecnologias apropriadas ao país e gerar também vantagens comparativas internacionais.

6.2 DEFINIÇÕES DE EFICIÊNCIA

Pode-se encontrar espaços para uma boa associação de idéias com as contribuições e propostas apresentadas pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI, 2001), que embora se posicione de acordo com o prosseguimento na abertura de importações, não vendo oportunidade de redução de tarifas de importação de produtos industrializados, ainda considerando que as barreiras não-tarifárias são pequenas e a própria tarifa média real de importação reduzida, espera que seja alcançado um resultado de comércio exterior que permita ao Brasil poder financiar o seu balanço de pagamentos, vendo que o país deve exportar mais, e melhor. O arranjo planejado para reduzir os elevados custos domésticos deve ser considerado bastante propício, embora deva ser considerado difícil e requerendo certo tempo, em se praticando uma melhoria nas condições de financiamento interno e à exportação, em se progredindo na oferta de recursos para o financiamento às exportações (especialmente se puder ser acrescentada a redução das taxas de juros básicas e

das cobradas pelo sistema financeiro), e bem como em se equalizando o sistema de seguro de risco em operações entre países da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração). O IEDI (*Ibid.*) reconhece que tem havido avanços, com as medidas tomadas para a área de comércio externo, acrescentando ainda que uma avaliação de resultados teria que esperar por algum tempo, pois muitas delas são ainda bastante recentes.

Pode ser encontrado em Guimarães (*op.cit.*, 2000) o apoio para esta pesquisa na preocupação quanto ao fato da liberalização comercial dever vir acompanhada de um conjunto de medidas e iniciativas para se ter competitividade no campo internacional.

Devemos levar em consideração ter havido uma menor queda de preços para produtos manufaturados, e por outro lado é considerável a possibilidade de variação de preços dos produtos não industrializados exportados, conforme pode ser verificado pela tabela 3.

Tabela 3 – Variações de preço de *commodities*

Farelo de soja (US\$/ton. métrica)											
91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
197,08	204,34	208,08	192,50	196,02	267,58	275,75	170,33	152,00	189,58	180,00	175,66
Alumínio (US\$/libra peso)											
91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
59,15	56,98	51,70	66,93	81,85	68,34	72,54	61,51	61,69	70,39	65,62	61,29

Fonte: IPEA (2003).

Bom ainda que se retome as constatações referentes às elasticidades feitas por Castro & Cavalcanti (1998), vendo novamente quanto às elasticidades, no quadro 3:

Elasticidades de LP das X	Importações mundiais	Câmbio real
Total	0,93	0,61
Manufaturados	1,99	1,71
Semimanufaturados	1,39	0,14
Básicos	0,28	0,77
Elasticidades de CP das X	Importações mundiais	Câmbio real
Total	0,65	-
Manufaturados	1,43	0,48
Semimanufaturados	1,19	-
Básicos	0,44	-
Elasticidades de LP das M	PIB	Câmbio Real
Total	0,73	-2,23
Bens de capital	0,89	-2,04
Bens intermediários*	0,94	-2,40
Bens de consumo	0,72	-1,64
Elasticidades de CP das M	PIB	Câmbio Real
Total	2,03	-0,45
Bens de capital	2,82	-0,56
Bens intermediários*	2,63	-0,55
Bens de consumo	2,29	-0,49

Quadro 3 – Elasticidades de exportações (X) e importações (M) no longo prazo (LP) e no curto prazo (CP)

Fonte: Castro & Cavalcanti (1998).

*exclusive petróleo e derivados

Nas próprias palavras de Castro e Cavalcanti (*Ibid.*, p. 176,177 e 181):

No longo prazo, um aumento de 1% na taxa de câmbio real deve corresponder a uma elevação das exportações variando entre 0,1% (semimanufaturados) e 1,7% (manufaturados), ao passo que um aumento de 1% nas importações mundiais deve produzir uma elevação das exportações entre 0,3% (básicos) e 2% (manufaturados). (...) De um modo geral, pode-se concluir que, dada uma elevada taxa de crescimento do comércio mundial, as exportações brasileiras, principalmente as de manufaturados, também tendem a aumentar significativamente, a menos que haja choques em sentido contrário sobre o câmbio real ou sobre o nível de atividade. (...) No equilíbrio de longo prazo, um aumento de 1% na taxa de câmbio real deve corresponder a uma redução de cerca de 2% nas importações totais – sendo que a resposta deve ser maior para as importações de bens de capital e intermediários – ao passo que um aumento de 1% no PIB deve produzir uma elevação no nível de importação entre 0,72% (bens de consumo) e 0,94% (bens intermediários).

Pode-se considerar que, tendo sido o estudo realizado cobrindo especificamente o período dos anos 1955-95, deve-se admitir que mesmo que as elasticidades não sejam mais precisamente as mesmas, as diferenças apuradas devem certamente permanecer as mesmas

no sentido em que são maiores para bens manufaturados e semimanufaturados em relação aos bens básicos. Mas, não se deveria deixar de mencionar que se comprova que continuam as mesmas características: a redução dos valores das exportações em 1999 foi devida tanto à queda nos índices de preços dos produtos básicos (15,1%), como dos agregados de semimanufaturados (15,2%) e de manufaturados (8,9%), embora tenha havido uma elevação na quantidade exportada nos agregados básicos (8,4%), semimanufaturados (15,9%) e manufaturados (2%) (Pereira, 2000a, citando FUNCEX – Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior).

Podem ser mencionadas algumas das solicitações por recursos públicos. Escolhendo primeiramente o IEDI (2001): 1- em uma agenda de médio prazo (horizonte de 3 a 4 anos), a triplicação do valor dos recursos públicos disponíveis para o financiamento das exportações no Brasil (que alcançaram R\$ 6 bilhões, considerando R\$ 4 bilhões do BNDES-Exim, ou 0,6% do PIB em 1999); 2- estabelecimento de um índice de desoneração das exportações correspondente aos valores atuais das contribuições cumulativas vigentes, resultando em um índice de desoneração médio de 8%, enquanto não ocorre a aprovação e implementação da Reforma Tributária.

E reforçando com o que é mencionado pelo Brasil (2002), planos para: 1- redução de receita tributária, na possibilidade da dedução máxima de 18,5% no crédito presumido do imposto sobre produtos industrializados, em função de custos de matéria-prima, bens intermediários, material de embalagem, energia elétrica e combustível adquiridos no mercado interno; 2- projeto de lei de redução gradual da cumulatividade das contribuições incidentes sobre o faturamento, em se tratando da cobrança do PIS e, posteriormente, do COFINS.

No entanto, contrariando uma maior reivindicação por recursos públicos, a situação da dívida pública parece mostrar não poder haver uma real correspondência.

Tabela 4 – Dívida líquida do setor público (governo federal e Banco Central do Brasil) como % do PIB (mês de dez. de cada ano)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
12,9	13,3	15,9	18,8	25,0	30,1	31,0	32,7	35,6

Fonte: Banco Central (2003)

Mas, as taxas de juros são muito altas enquanto o país normalmente é citado dentre os

emergentes, que mais recebem recursos externos. Claro que existe uma necessidade de atração de capitais para o financiamento da dívida pública, mas vale ressaltar que pela teoria uma maior concentração de capitais deveria corresponder a uma redução dos juros, o que no geral não correspondeu apesar do aumento da quantidade de capitais externos. Em anos recentes, “o Brasil foi o segundo país em desenvolvimento – depois da China – a receber investimentos diretos” (BRASIL, 2002, p.2).

As tabelas seguintes fornecem a extensão dos recursos mais significativos conseguidos:

Tabela 5 – Captação de recursos no período 1992-2002 (em US\$ milhões)

Ano	Invest. Estrang. Direto (A)	Invest. Estrang. em Carteira (B)	Emprést. e Financiam. (inclui FMI) (C)	Recursos Captados (A+B+C)
92	2061	14466	7854	24381
93	1291	12929	2555	16775
94	2150	54047	-34084	22113
95	4405	10372	5446	20223
96	10792	22022	3198	36012
97	18993	10908	5845	35746
98	28856	18582	8820	56258
99	28578	3542	5401	37521
00	32779	8651	-15650	25780
01	22457	872	12473	35802
02	16566	-4797	12351	24120

Fonte: Elaboração própria com base no Banco Central.

Tabela 6 – Distribuição média da captação de recursos em 92-95 e em 96-02 (em US\$ milhões)

Origens de Recursos	1992-1995	1996-2002
Invest. Estrang. Direto	2476,75	22717,28
Invest. Estrang. em Carteira	22953,50	8540,00
Empréstimos e Financiamentos	-4557,25	4634,00
Total de Recursos	20873,00	35891,29

Fonte: Elaboração própria com base no Banco Central.

Por fim, as tabelas que contemplam um espectro mais amplo de fatores de observação, as tabelas 7 e 8. Os fatos mostraram que o câmbio alto e o elevado Risco País (medido em termos da percepção dos investidores quanto à possibilidade de não serem honradas obrigações contraídas) preocupam muito ao setor de transações de capitais. O financiamento para as exportações se mostrou, em consequência, escasso (e certamente mais caro), pois foi atingido pela menor confiança do mercado. O governo não mostrava tantos recursos para

arcar com o papel de financiador. Assim, as exportações não conseguiram logo ter um desempenho mais expressivo refletindo a depreciação acentuada do câmbio (o saldo foi principalmente devido à diminuição das importações).

Tabela 7 – Câmbio, risco país, financiamento e variações no comércio exterior

Taxa de câmbio comercial R\$/US\$			Risco Brasil (em pontos)	Financiamento às exportações	Variações entre exportações (X) e importações (M)		
1995	12	0,9673	31/12/99	1999 Restrições de crédito sentido após a desvalorização cambial de janeiro	1995-98 Grande aumento do volume de importações		
1996	12	1,0365	700				
1997	12	1,1128	31/12/00				
1998	12	1,2046	750				
1999	01	1,5011	08/05/01				
1999	04	1,6933	830				
1999	10	1,9625	27/06/01			2002 Forte redução dos empréstimos e financiamentos externos (inclusive para exportações)	1999-00 Forte contração verificada nas importações e pouca reação das exportações com a depreciação cambial
1999	12	1,8420	835				
2000	12	1,9625	16/10/01				
2001	06	2,3750	950				
2001	09	2,6709	05/10/01				
2001	12	2,3619	1255				
2002	04	2,3196	24/11/01	2001 Primeiro superávit comercial após 7 anos			
2002	06	2,7132	885				
2002	07	2,9338	13/01/02				
2002	08	3,1093	880				
2002	10	3,8059	04/03/02				
2002	12	3,6306	780				
			23/04/02				
			740				
			10/05/02				
			949				
			12/06/02				
			1296				
			19/06/02				
			1594				
			31/12/02				
			1310				

Fonte: Elaboração própria com base no IPEA; Banco JP Morgan *Apud* Multiplicador Trader (2003).

Tabela 8 – Resultados comerciais e variações no comércio exterior

Saldos Comerciais (em US\$ milhões)			Exportações (em US\$ milhões)	Importações (em US\$ milhões)	Variações entre exportações (X) e importações (M)
80	-2.822,8	92	1991 31620	1991 21040	Aumento de US\$ 3137 bilhões nas
15.238,9			1992 35793	1992 20554	

81	1.202,5	93	1993	38554	1993	25256	exportações entre 2000-01 enquanto que entre 2001-02 aumento de US\$ 2138 bilhões; redução de US\$ 202 milhões nas importações entre 2000-01 enquanto redução nas importações de US\$ 8346 bilhões entre 2001-02	
	13.298,8		1994	43545	1994	33078		
82	780,1	94	1995	46506	1995	49972		
	10.466,5		1996	47746	1996	53345		
83	6.470,4	95	-	1997	52994	1997		59747
	3.466,0		1998	51139	1998	57714		
84	13.089,5	96	-	1999	48011	1999		49210
	5.599,0		2000	55086	2000	55783		
85	12.485,5	97	-	2001	58223	2001		55581
	6.753,0		2002	60361	2002	47235		
86	8.304,3	98	-					
	6.575,0							
87	11.173,1	99	-					
	1.199,0							
88	19.184,1	00	-					
	698,0							
89	16.119,2	01						
	2.642,0							
90	10.752,4	02						
	13.126,0							
91	10.580,0							

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEA; Boletim do Banco Central do Brasil.

O ajuste para o setor de capitais se faz salutar. Sugestões essenciais podem apontar para as negociações da dívida, forçando prazos mais longos de vencimentos, associados a uma diminuição de juros reais e recuperação da confiança dos aplicadores financeiros e investidores. O financiamento poderia ser de origem externa. O governo poderia ter a chance de poupar recursos financeiros.

As tabelas 7 e 8, porém, mostra que mesmo carente de financiamento o saldo comercial se torna ainda mais superavitário se o câmbio se depreciar de maneira demasiada, só que relacionado principalmente com a redução de importações. Em compensação, aumentos na entrada de divisas de origem corrente irão corresponder a maiores encargos em termos do maior custo de capitais. Afinal, se por um lado aumentam as entradas de divisas através do maior saldo comercial, por outro lado a elevação da relação real/dólar faz com que os agentes econômicos (e empresas) tenham que reunir mais recursos para honrar seus compromissos financeiros em moeda estrangeira. Ademais, a depreciação tende a pressionar a inflação, e os esforços para detê-la podem incluir a elevação das taxas de juros, o que resulta em maior saída de divisas na forma de remuneração dos capitais externos. A depreciação cambial demasiada, então, não compensaria tanto em termos do “equilíbrio” entre setores corrente e de capitais .

As práticas que possam assegurar maior confiança ao investidor e ao financiador, que também pode ser o estrangeiro, a partir do mercado de capitais, devem proporcionar recursos para a efetivação de maiores transações de exportações, mas esses recursos também devem ser voltados para o aumento da capacidade industrial para geração de produtos de maior valor agregado. A regra econômica é o custo em taxa de juros menor quando se sente o risco também menor.

Entre os acontecimentos de 2002 estão os aumentos do dólar e do Risco Brasil (diferença entre a remuneração do título americano e a remuneração do título brasileiro; o preço que se deve pela captação de recursos onde a segurança de posterior pagamento é considerada menor). Um novo acordo com o FMI resultou num pacote de US\$ 30 bilhões.

Para Tigre (2002) a política tecnológica brasileira não apresentava uma preocupação explícita com exportações até os anos 90, embora o modelo de substituição de importações fosse mencionado como de desenvolvimento de estratégias de geração e transferência da tecnologia com objetivo de capacitar o país em tecnologias consideradas chave para o futuro.

A década de 90 se iniciou tendo o financiamento da FINEP a projetos de P&D em empresas e o fomento das atividades de P&D através de incentivos fiscais, além dos programas implementados no âmbito do PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior) visando fortalecer a capacitação tecnológica da indústria: o PACTI (Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria), que propunha a aplicação de recursos em ciência e tecnologia concedendo, em contrapartida, incentivos fiscais e o PBQP, (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade), para um sistema racional de inovação no país. Esses programas, entretanto, ou não tiveram maior relevância devido à necessidade de ajustes fiscais e com isso de cortes dos incentivos ou foram prejudicados por dificuldades operacionais e cortes governamentais nos recursos, ou ainda os esforços foram frustrados com a publicação da Lei 9532 de 1997: redução para 4% da dedução do imposto de renda para investimento em tecnologia e para benefícios aos empregados (Programa de Alimentação do Trabalhador e Vale Transporte). As deduções para os benefícios aos empregados na prática já atingiam o teto de 4%, anulando a possibilidade de deduzir gastos com tecnologia. Em consequência “tornou-se praticamente sem efeito os benefícios oferecidos pela lei dos incentivos fiscais aos programas de desenvolvimento da indústria e da agropecuária, devido à restrição do escopo dos mecanismos disponíveis na lei dos incentivos por conta das medidas de ajuste fiscal” (IPEA *apud* TIGRE, 2002, p.14).

“Em síntese, o sistema de C&T adotado pelo Brasil, pelo menos até a recente criação dos Fundos Setoriais foi quase que inteiramente baseado em incentivos fiscais não direcionados, ou seja, sem um foco para promoção de competitividade nacional” (TIGRE, 2002, p.15).

A elevação do gasto do PIB em prol das exportações, na verdade, se faz conveniente e pode ser realizada gradualmente e conforme as circunstâncias forem permitindo. Muitas formas de incentivos foram encontradas em Tigre, embora de acordo com o modelo da Coreia do Sul, que pretende aumentar seus investimentos em P&D de 3,8% para 5% do PIB. Essas formas de incentivos (políticas) são: dedução de percentual do total do faturamento em atividades tecnológicas; dedução de percentual do total de gastos em treinamento e formação de mão-de-obra em colégios técnicos; dedução fiscal percentual do total de investimentos para pesquisa e depreciação acelerada do investimento em equipamentos para P&D; subsídio de até determinado percentual do total de gastos em P&D em instituições privadas; oferecimento de crédito de longo prazo a baixas taxas de juros por bancos oficiais para atividades de desenvolvimento de novos produtos, novos processos e comercialização de novas tecnologias pelo setor industrial privado; e o desencorajamento de atividades de baixo valor agregado, mas alcançando uma estrutura industrial adequada à preservação ambiental. Contudo, não seria de desconsiderar os incentivos que já haviam sido idealizados, como aqueles estabelecidos no âmbito do FBQP, o projeto que “incluía programas de conscientização e inovação; desenvolvimento de recursos humanos; desenvolvimento e difusão de novos métodos de gestão; infra-estrutura tecnológica e articulação institucional” (TIGRE, 2002, p.14).

Com os Fundos Setoriais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, o sistema nacional de inovação passou a concentrar-se em setores-chave da economia brasileira, como energia, recursos hídricos, recursos minerais, transportes, petróleo, espacial, informática, telecomunicações e infra-estrutura. Há ainda o Fundo Verde-Amarelo, que atua em setores não contemplados diretamente pelos Fundos Setoriais. Os fundos deveriam aportar mais de R\$ 1 bilhão de reais em investimentos diretos em atividades de P&D em 2002. Os Fundos Setoriais também apóiam ações estratégicas e/ou programas existentes, desde que fiquem alinhados com o modelo de gestão. Como iniciativas em curso de política tecnológica, o PROGEX (Programa de Apoio Tecnológico à Exportação); o PNPE (Programa Novos Pólos Exportadores); e a APEX (Agência de Promoção às Exportações), esta para promoção comercial de empresas de pequeno porte, adequação do produto e preparação para exportação. O PROGEX deve prestar assistência tecnológica a pequenas e médias empresas que pretendam exportar, conta com recursos de vários fundos setoriais (especialmente do

fundo verde-amarelo), deve cuidar da melhoria da qualidade e do processo produtivo, fazer a revisão de custos, superar barreiras técnicas, cuidar de design e embalagens, envolvendo consultoria de universidades e centros de pesquisa, sendo dividido em duas fases: estudo de viabilidade técnica e permanência de técnicos na empresa. O PNPE deve tratar de ações de estímulo e apoio tecnológico e comercial para empresas em setores com propensão a exportar (sobretudo de menor porte), visa desconcentrar exportações em termos de produtos, empresas e mercados-chave, disseminar informações tecnológicas, estimular qualidade e produtividade e tratar da incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo. Como papel do CNI, a disseminação de informações, métodos de gestão organizacional, qualidade e design, cursos, seminários e palestras, sendo sua participação na área comércio exterior com a formulação de políticas, suporte nas negociações internacionais, e como papel do SEBRAE, a informação e capacitação, através de palestras, seminários, publicações, prêmios, as pesquisas, e o projeto Unidades Móveis de atendimento tecnológico de pequenas e médias empresas, unidades dotadas de equipamentos laboratoriais, que identificam problemas técnicos, realizam ensaios e análises de matérias-primas e produtos (TIGRE, 2002).

Vemos que os programas que estão sendo postos em prática não estão livres da ameaça de cortes de recursos essenciais, mas podem ter suas diretrizes e suas determinações de políticas combinadas com outras formas de favorecimento às exportações.

6.3 DEFINIÇÕES DE EFICIÊNCIA E OS ÂMBITOS DO DESEJADO E DO PRÁTICO

A desvalorização cambial não deveria ser aceita como fator relevante e suficiente para um bom desempenho da balança comercial, requerendo medidas e estratégias consistentes de modo a favorecer uma real competitividade.

Sob uma visão prática se torna conveniente por em marcha uma série de medidas, no sentido em que se tenha eficiência no comércio exterior e de modo que se tenha uma devida compensação pelo que a abertura realizada, inclusive comercial, proporcionou principalmente em termos da maior facilidade à importação, particularmente com diminuição tarifária e sobrevalorização cambial a partir do Plano Real (e até 1999).

Para a visão desejada, partindo do princípio que haveria uma enorme dificuldade para contar com recursos públicos, a atenção se volta no entanto para as relações entre transações correntes e de capitais. A experiência tem mostrado que as desvalorizações acentuadas têm prejudicado por demais as transações de capitais (e os investimentos internos, pois permite o deslocamento de recursos das empresas que devem em moeda estrangeira). Os planos de investimentos prejudicados, e mal podendo ser compensados pela iniciativa pública, não deveriam ser acompanhados por debilidade no financiamento às exportações, ainda mais num momento de acentuada elevação do câmbio.

A experiência mostrou que mesmo a desvalorização cambial não é suficiente para por si só permitir um bom fluir do financiamento às exportações, ao corresponder ao desequilíbrio do lado dos capitais, e um efeito na credibilidade, gerando maior incerteza, pode prender em grande parte o financiamento. Motivo pelo qual não seja demais expressar, ainda que pareçam evidentes, necessidades como inspirar confiança ao mercado e evitar grandes elevações do dólar.

Reescalamentos e renegociações da dívida para prazos mais longos deveriam refletir nas taxas de juros, que deveriam baixar, e o risco país em pontos deveria diminuir. A situação de desconfiança e incerteza deveria ser melhorada. A diminuição das taxas de juros ainda favoreceria a retomada do crescimento. Não seria conveniente insistir para que fossem despendidas mais despesas públicas. O setor privado mesmo deveria arcar com os ônus relacionados com a concessão de crédito. A ação governamental entraria na coordenação e na participação nas negociações. É criticável como um país que tem conseguido atrair tantos recursos externos não chegue a manter níveis de credibilidade relativamente elevados e não possa reduzir a carga de juros. Veja-se que não se deve pensar que necessariamente deve haver saldos comerciais favoráveis para que então sejam ajeitadas as contas de capitais.

As práticas que possam assegurar maior confiança ao investidor e ao financiador, que também pode ser o estrangeiro, a partir do mercado de capitais, devem proporcionar recursos para a efetivação de maiores transações de exportações, mas esses recursos também devem ser voltados para proporcionar maior capacidade industrial para geração de produtos de maior valor agregado. A regra econômica é o custo em taxa de juros menor quando se sente o risco também menor.

Pode-se reparar, ainda, que a análise do âmbito do desejado e a análise do âmbito do prático não são auto-excludentes.

7 CONCLUSÃO

A observação demonstrou que grande parte dos saldos superavitários da balança comercial, em muitos anos, foram devidos a desvalorizações cambiais, incentivos à exportação com base em subsídios e em mecanismos de comprometimento do mercado interno. A competitividade melhorada e necessária para a balança comercial deve ser conseguida em bases que minimizem impactos negativos em outras variáveis econômicas, como a desvalorização cambial que contribui para elevar a inflação e a dívida dos agentes econômicos em moeda estrangeira.

No âmbito de amplo levantamento de oportunidades não bem aproveitadas e possibilidades promissoras para a balança comercial, amplo leque pôde ser aberto na forma de indicações para conseguir competitividade e eficiência.

As políticas tecnológica, industrial e comercial devem ter pontos de associação e atentar para a conveniência de proporcionar eficiência no comércio externo.

Cabe, com relevância, esforço produtivo e organizacional no sentido de agregar valor aos produtos da pauta de exportações nacional. A diversificação que seria favorável ao país seria em termos de diversificação de mercados e para a diminuição do risco associado à restrição dos destinos e à vulnerabilidade das *commodities*, mas na verdade essencialmente a diversificação deve ser em termos de favorecimento à geração de artigos exportáveis com maior agregação de valor de produção.

A verificação das elasticidades preço da demanda e renda da demanda para bens manufaturados, semimanufaturados e primários indica que as possibilidades de maiores variações para o aumento das exportações são para os manufaturados e semimanufaturados (e para produtos com maior intensidade tecnológica).

A possibilidade da política econômica direcionar e induzir novos financiamentos e incentivos e formular diretrizes para os investimentos externos e nacionais é importante para promover e eficiência no setor comercial.

A preferência é pelos mecanismos e direcionamentos que não requeiram demasiados recursos públicos, embora ao mesmo tempo se trabalhe na perspectiva de destinação futura

de um valor entre 2% e 5% do PIB para favorecimento às exportações, como ocorre em países asiáticos, na medida que for sendo realizável.

No âmbito do desejável se abre a maior possibilidade de menor dependência de financiamento e recursos públicos e melhor situação de equilíbrio. Não se pensaria apenas em melhorar a situação das transações comerciais e depois a das transações de capitais, mas também que poderia ser melhorada antes a situação das transações de capitais e em seguida a das transações comerciais. A verificação foi que as reduções da pressão real/dólar (cambial) e do risco país correspondem a mais alto estado de confiança do mercado e em conseqüência maior liberação de recursos privados para financiamento às exportações, que ficariam menos custosos sob o efeito da percepção mais baixa de risco.

A demora na aprovação e colocação em prática da reforma fiscal deveu-se, entre outras coisas, às necessidades de financiamento do setor público. A reforma fiscal (Lei Kandir) pode ser apontada como importante para a diminuição dos custos dos exportadores e no processo de ajuste e mitigação do desnível provocado pela abertura econômica da década de 1990, que permitiu uma maior entrada de importações e dificultou as exportações nacionais. Por outro lado, é razoável um acerto temporário enquanto não ocorre a implementação da reforma, como uma redução das contribuições PIS/COFINS/CPMF para uma alíquota de 8%.

Não se deveria deixar de estabelecer certos critérios para que investimentos externos e em privatizações sejam encaminhados para setores com maior possibilidade de exportações. Na verdade, fazendo-se conveniente a elevação do gasto percentual do PIB em favor das exportações. Entre as medidas possíveis de política econômica que poderiam ser adotadas, algumas com base no modelo coreano, estão formas de financiamento e incentivos por meio de deduções percentuais do faturamento empresarial em atividades tecnológicas, dos gastos em treinamento e formação de mão-de-obra em colégios técnicos e dos investimentos para pesquisa, depreciação acelerada do investimento em equipamentos para P&D, subsídio para gastos em P&D e oferecimento de crédito de longo prazo com baixas taxas de juros.

As medidas de política econômica devem ser no sentido de favorecer o desenvolvimento tecnológico que se refletirá na agregação de valor da pauta comercial, incluindo a geração de novos produtos e processos de produção, mas preparando uma estrutura industrial apta à preservação ambiental.

Na associação das balanças comercial e de serviços, se verifica coerente um esforço para conter o déficit da balança de serviços, que tem apresentado custos crescentes especialmente nos fretes. O êxito na redução desses custos melhoraria o saldo final das contas correntes. Mecanismos de ajuste nesse sistema podem incluir revisão nos critérios da abertura para empresas estrangeiras no setor de transporte e um programa para a navegação comercial.

A diminuição da participação brasileira nas exportações de produtos com procura crescente no mercado internacional faz ser propício viabilizar a ampliação do fluxo de exportação desses produtos. A política comercial deve ainda estar atenta e pronta ao protecionismo e conflitos comerciais, devendo concentrar suas ações nos foros internacionais, como a Organização Mundial de Comércio. Na verdade, ao menos enquanto não se consegue uma acentuada competitividade no comércio exterior se torna conveniente um certo nível de proteção para o mercado nacional.

Não seria de desconsiderar o que já havia sido convenientemente idealizado. No âmbito do PBQP tinham sido concebidos programas de conscientização e inovação, de desenvolvimento de recursos humanos, de desenvolvimento e difusão de novos métodos de gestão e de infra-estrutura tecnológica e articulação institucional.

Diversas iniciativas já estão sendo postas em prática, como a introdução do seguro às exportações e algumas medidas de desoneração de linhas de crédito, sendo colocados em destaque o PROGEX (Programa de Apoio Tecnológico à Exportação), o PNPE (Programa Novos Pólos Exportadores) e a APEX (Agência de Promoção às Exportações), mas não excluem possibilidades de novos esforços e ajustes. Entende-se que os programas em curso não estão livres da ameaça de cortes de recursos financeiros, como ocorreu com programas anteriores, mas podem ter seus planos e diretrizes combinados com outras maneiras de favorecimento às exportações. Foi verificada a necessidade e a presença de espaço para que pequenas e médias empresas tenham uma maior participação no setor exportador, com o que bem se mostra nesta linha a iniciativa da criação da APEX, mas não deve ser praticamente fechado o favorecimento tecnológico também para as grandes empresas. Os Fundos Setoriais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico fizeram com que o sistema nacional de inovação passasse a se concentrar em setores-chave da economia brasileira, como energia, recursos hídricos, recursos minerais, transportes, petróleo, espacial, informática, telecomunicações e infra-estrutura. Certamente, a pesquisa e o desenvolvimento técnico nacional deve levar em consideração o peculiar em termos de características econômicas, de

potencial energético e dos recursos naturais, gerando soluções apropriadas e ao mesmo tempo vantagens competitivas.

Clarifica-se que nem todos os aspectos que podem ser relacionados com a balança comercial foram aqui abordados. Neste estudo foram destacadas certas áreas, como a de crédito e financiamento, tecnológica e de produtividade, da pauta de exportações, de inclusão de pequenas e médias empresas exportadoras, e de estratégias para circulação externa de produtos nacionais. Não foram abarcados aspectos como o âmbito das integrações comerciais de mercados comuns ou áreas de livre comércio ou particularidades específicas para setores como o agrícola, o mineral e o industrial, o que abre espaço para a possibilidade de novas e bem vindas incursões sobre o tema.

Não foi encontrada nenhuma fórmula capaz de gerar resultados fenomenais de desempenho e eficiência para a balança comercial em pouquíssimo espaço de tempo, mas formulado um conjunto de estratégias e direcionamentos de política econômica que, posto em prática, pode resultar em condições melhores com o tempo.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em: jan.2003.

BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**: teoria e política econômica. Tradução de Ricardo Inojosa. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília: Banco Central do Brasil / Departamento Econômico, 1980 – Anual.

BONELLI, Regis; FONSECA, Renato. Ganhos de produtividade e de eficiência: novos resultados para a economia brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v.28, n.2, ago.1998.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento. **Desenvolvimento e comércio exterior**. Disponível em www.mdic.gov.br. Acesso em: ago.2002.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento. Disponível em: www.mdic.gov.br. Acesso em: mar.2003.

CASTRO, Alexandre Samy de; CAVALCANTI, Marco Antônio F. H. Cenários para a balança comercial brasileira – 1998/2002. **Economia Brasileira em Perspectiva**, Rio de Janeiro: IPEA, p.171-194, 1998.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CIARELLI, Mônica. Armador sobretaxa frete para compensar o câmbio. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 abr. 1999, c.2, p.3.

DORNBUSCH, R; FISCHER, S. Macroeconomia. São Paulo: Makron Boocks, 1991.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000. 231p.

GUIMARÃES, Edson P. Reflexões sobre a composição das exportações brasileiras. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v.54, n. 9, 28-34, set.2000.

IEDI. **Abertura, política cambial e comércio exterior brasileiro, lições dos anos 90 e pontos de uma agenda para a próxima década.** São Paulo, 2001.

KENEN, Peter B. **Economia internacional:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

LOZARDO, E. Déficit público e política cambial. In: ____ (Org.) **Déficit público brasileiro:** política econômica e ajuste estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

MESQUITA, M. M. A indústria brasileira nos anos 90: o que já se pode dizer. In: **A economia brasileira nos anos 90.** Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

MULTIPLICADOR TRADER. Disponível em: www.multiplicadortrader.com.br. Acesso em: mar.2003.

NASSUNO, Marianne. Pressão externa e abertura comercial no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.18, n.1, p.26-43, jan./mar.1998.

PAULA, Luiz Fernando Rodrigues de; ALVES JÚNIOR, Antônio José. Fragilidade financeira externa e os limites da política cambial no Real. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.19, n.1, 72-93, jan./mar.1999.

PEREIRA, Lia Valls. A lenta recuperação das exportações. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v.53, n.5, p.15-18, maio1999.

PEREIRA, Lia Valls. Diversificar para exportar mais. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v.54, n.3, p.28-30, mar.2000a.

PEREIRA, Lia Valls. Incentivos, protecionismo e contenciosos na OMC. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v.54, n.10, p.54-59, out.2000b.

ROCHA, Carlos Henrique. Salário, câmbio e a competitividade das exportações brasileiras. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.17, n.2, abr./jun.1997.

SILVA, Antônio B. de Oliveira e; CONSIDERA, Cláudio Monteiro *et al.* A economia nos anos 1990: perspectivas. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.), **Estabilidade e crescimento:** os desafios do Real. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994. P. 139-184.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. Governo tenta atualizar modelo exportador. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 abr. 1999, c.2, p.1.

SINGER, Paul. Os juros e o futuro econômico do Brasil. **Valor Econômico**, São Paulo, 27 mar. 2002.

TIGRE, Paulo Bastos. **Papel da política tecnológica na promoção das exportações**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia – UFRJ, mar.2002. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 17 set. 2002.

VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval de; GREMAUD, Amaury Patrick; TONETO JR., Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999. 371p.

ZINI JR., Álvaro Antônio. **Taxa de câmbio e política cambial no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993. 192p.

