

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 157

**O viés anti-
exportador: mais
além da política
comercial**

**Pedro da Motta
Veiga**

**Setembro de
2002**

O viés anti-exportador: mais além da política comercial

Pedro da Motta Veiga

Setembro de 2002

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. O QUE É O VIÉS ANTI-EXPORTADOR NÃO DECORRENTE DA POLÍTICA COMERCIAL	4
3. O VIÉS EM AÇÃO: DIMENSÕES EMPRESARIAL E REGULATÓRIA	6
3.1. O viés microeconômico	6
3.2. O ambiente regulatório específico da atividade exportadora	11
4. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA	14

1. INTRODUÇÃO

A existência de um viés anti-exportador decorrente da política comercial pode ser avaliada através da comparação entre os incentivos à produção para o mercado interno e aqueles que se aplicam à produção para a exportação: o viés anti-exportador existe em uma dada economia quando os incentivos às vendas domésticas superam os estímulos à exportação.

O modelo de substituição de importações implantado no Brasil desde a Segunda Grande Guerra gerou um viés anti-exportação em maior ou menor grau nos diversos setores produtivos. Barreiras tarifárias e não tarifárias generalizadas encarecem os custos de produção das exportações pela sua influência nos custos dos insumos utilizados nas cadeias produtivas de setores ligados à exportação. Além disso, estas proteções têm gerado um diferencial de lucratividade em favor dos setores substituidores de importação e/ou orientados exclusivamente para o mercado doméstico, desviando assim produtos, recursos e investimentos para estes setores. Da mesma forma, ao reduzir a pressão competitiva imposta pelas importações, a proteção reduz a pressão pelo aumento de eficiência e queda de preços nos setores *não-tradables*, já que, ao penalizar igualmente todas as empresas aqui instaladas, não afeta sua competitividade doméstica.

A abertura comercial brasileira da década de 90, apesar de retrocessos pontuais verificados após a implementação do Plano Real, reduziu drasticamente o grau de proteção nominal e, com ele, o viés anti-exportação: em 1988, a média simples das tarifas nominais de importação praticadas pelo Brasil atingia 39,8% e os níveis de proteção efetiva (proteção proporcionada ao valor agregado domesticamente) chegavam a 52,1% (média simples) e 46,8% (média ponderada). Em 1994, a média simples das tarifas nominais se havia reduzido a 11,2% e os níveis de proteção efetiva a respectivamente 13,6% e 12,3%. Entre 1994 e 1998, estes indicadores voltaram a crescer, traduzindo a elevação pontual das tarifas em setores que tiveram sucesso em suas demandas por proteção, mas também a adoção de regimes setoriais de comércio e investimento, como o regime automotivo. Assim, em 1998, a tarifa nominal média subira a 15,5% e os níveis de proteção efetiva a 20,2% e 16,2%, respectivamente.

Embora não haja nenhum estudo recente quantificando o viés anti-exportador decorrente da política comercial praticada pelo Brasil e não obstante seja um fato que o nível dos incentivos – especialmente financeiros – à exportação aumentou nos últimos anos, Tyler (2002) sustenta que, dado que as tarifas são, na média, maiores que qualquer tipo de incentivos à exportação, a existência de um viés anti-exportador deste tipo (ou seja, decorrente da política comercial) seria “evidente” no Brasil.

Além da política comercial e das variáveis a elas associadas tradicionalmente consideradas ao se avaliar o viés anti-exportador presente em uma economia – a estrutura de proteção e de incentivos – há um extenso conjunto de outros fatores que podem inibir significativamente a disposição empresarial para exportar e para competir no mercado externo.

Este trabalho procurará discutir alguns dos fatores microeconômicos e regulatórios que, mais além da estrutura de proteção e de incentivos, impactam o desempenho exportador das empresas, sem

pretender quantificar os impactos negativos destes fatores sobre a propensão exportadora das firmas e sobre o grau de dinamismo das exportações brasileiras.

Para tanto, na segunda seção, sintetizam-se as principais dimensões do viés anti-exportador, tal como aqui considerado, fornecendo-se o quadro de referência para a questão que o trabalho pretende suscitar. Na terceira seção, partindo essencialmente de um significativo conjunto de pesquisas de campo realizadas no Brasil, nos últimos anos, junto a empresas exportadoras e não exportadoras, se buscará avaliar a relevância do viés não exportador – no sentido em que o termo é aqui utilizado – na seqüência de decisões que leva as empresas a se consolidar como exportadoras. Esta seção estará centrada na análise de dois conjuntos de fatores que compõem o viés anti-exportador aqui considerado: a chamada dimensão microeconômica do viés e o componente relacionado às regulações e práticas diretamente vinculadas à atividade exportadora. Finalmente, a quarta seção apresenta as principais recomendações de política que decorrem da análise feita.

2. O QUE É O VIÉS ANTI-EXPORTADOR NÃO DECORRENTE DA POLÍTICA COMERCIAL

Na medida em que a decisão de exportar – e, principalmente, de integrar permanentemente a atividade de exportação à estratégia de negócios da empresa – depende da avaliação empresarial da rentabilidade e dos riscos da exportação *vis à vis* da venda no mercado doméstico, toda e qualquer variável que influencie negativamente o risco e a rentabilidade relativos da exportação é um componente do viés anti-exportador.

Há um amplo conjunto de fatores que podem exercer alguma influência sobre a decisão empresarial de exportar e de crescer na exportação. Entre estes cabe citar:

- ❖ Um primeiro conjunto de fatores relaciona-se ao que se poderia denominar **a dimensão microeconômica** do viés anti-exportador. Exportar de forma crescente e sustentada exige da empresa a mobilização de recursos organizacionais, financeiros e humanos não desprezíveis, especialmente quando os mercados visados têm características e dinâmica de competição diversas daquelas que prevalecem no mercado doméstico.

A proteção elevada conferida à indústria doméstica no período de substituição de importações contribuiu para desincentivar a obtenção de efeitos de escala em muitos setores industriais, além de conferir sustentabilidade a práticas gerenciais, organizacionais e tecnológicas muito distantes das *best practices* internacionais. Ainda hoje em dia, a persistência de um viés anti-exportador conferido pela política comercial se traduz, no nível microeconômico, pela permanência de um atraso gerencial e tecnológico razoável, pelas insuficiências em termos de escala produtiva, mas também empresarial, e pelo baixo grau de integração das exportações à estratégia de crescimento e de investimento das firmas.

De maneira geral, sob esta primeira rubrica encontra-se o que se denomina, não sem ambigüidades, a “falta de cultura exportadora” dos empresários. Este componente do viés anti-

exportador é claramente identificado pelas autoridades públicas e pouco reconhecido pelos empresários.

- ❖ Um segundo conjunto de fatores está vinculado aos **custos de transação específicos** de entrada na atividade exportadora e da operacionalização das vendas externas, aí incluídos os custos de gerenciamento, pelas empresas, dos instrumentos de apoio oficial às exportações.

Este conjunto de fatores vincula-se principalmente a aspectos operacionais da atividade exportadora e aos problemas associados à implementação – mais do que ao desenho – das políticas de apoio às exportações e aos procedimentos operacionais de controle dos fluxos de comércio. Trata-se de custos ligados à gestão de procedimentos burocráticos, à obtenção de informação comercial sobre clientes e mercados, ao acesso a fontes de financiamento e a mecanismos de ressarcimento de créditos tributários, à utilização de regimes aduaneiros especiais, como o *drawback* e à gestão dos riscos específicos da exportação: riscos cambial, comercial e político.

Este componente do viés é o alvo central das críticas empresariais ao descompasso entre as intenções governamentais de incentivar exportações e o tratamento efetiva e rotineiramente dispensado às empresas pelas autoridades públicas que atuam em nível operacional e em contato direto com as firmas durante o processo de exportação.

- ❖ Um terceiro conjunto de fatores envolve o viés anti-exportador derivado de políticas e regulações e de características sistêmicas **não diretamente relacionadas às exportações** ou às importações, mas que discriminam em favor das vendas no mercado doméstico e, portanto, contra as exportações.

Entre estes fatores, merecem destaque, no caso brasileiro, as carências qualitativas e quantitativas que caracterizam a infra-estrutura de transportes domésticos e internacionais, bem como os portos. Em que pese os efeitos positivos da desregulamentação da atividade de transporte marítimo e a concessão de vários portos e terminais a operadores privados, há evidências, em diversas pesquisas, que o binômio portos/transportes continua a ser um importante “gargalo” para os esforços voltados ao aumento das exportações brasileiras.

- ❖ Um quarto conjunto, que interage estreitamente com os demais, diz respeito às **percepções de diferentes atores sociais** e econômicos em relação às exportações: representantes de associações empresariais, de governos, de centrais sindicais, etc.

As percepções deste atores têm um papel importante na reprodução do viés anti-exportador e, portanto, em qualquer estratégia para reverter, ainda que parcialmente, este viés. Em boa medida, a relevância política das percepções anti-exportação traduz a resistência, no Brasil, da coalizão social e econômica que sustentou o processo de substituição de importações e que mantém forte influência sobre as entidades das chamadas classes produtoras e em diversas áreas governamentais.

Embora praticamente ninguém se posicione de forma explícita contra a prioridade concedida às exportações, é um fato que muitas associações empresariais preferem falar em substituição de importações do que em crescimento de exportações – preferência que encontra eco em muitas instâncias governamentais – governos estaduais têm pouco interesse em atrair investimentos de empresas exportadoras – pois a isenção de IMCS na exportação inviabiliza a utilização de incentivos baseados na redução deste imposto estadual – e centrais sindicais somente em data muito recente parecem ter começado a perceber que exportações geram empregos.

O resultado líquido da convergência destes fatores é claro: exportar é complicado, caro e arriscado, principalmente para quem tem acesso a um mercado doméstico de grande dimensão e ainda razoavelmente protegido. Para as empresas, os três fatores não microeconômicos acima apontados se conjugam para sancionar positivamente sua decisão de não integrar as exportações à sua estratégia de crescimento, reproduzindo, desta forma, o viés anti-exportador especificamente empresarial.

3. O VIÉS EM AÇÃO: DIMENSÕES EMPRESARIAL E REGULATÓRIA

Nesta seção, discutem-se os dois primeiros conjuntos de fatores que compõem o viés anti-exportador, tal como aqui definido. O primeiro componente do viés diz respeito essencialmente às empresas e às suas relações com as exportações, enquanto o segundo se refere às práticas governamentais no trato com as empresas que exportam ou que pretendam fazê-lo.

O trabalho se baseia, em boa medida, nas entrevistas aplicadas a 460 empresas exportadoras, mas também se valerá de pesquisas anteriores realizadas ao longo dos últimos anos pela Funcex e pela Confederação Nacional da Indústria, que também tiveram um componente “de campo” importante e que também levantaram a questão dos impactos do viés anti-exportador, no conceito aqui adotado.

3.1. O viés microeconômico

Exportar a partir do Brasil não é, para uma empresa, tarefa fácil e as dificuldades começam dentro da própria firma. Habitada às condições de competição e ao nível de exigência da demanda vigentes no mercado doméstico, a empresa estruturou-se internamente, montou e consolidou, ao longo dos anos, rotinas e práticas de produção, concebeu estratégias de investimentos, tudo isso tendo como alvo central o mercado interno.

Começar a exportar significa, para ela, integrar à sua estrutura, procedimentos de decisão e rotinas de produção uma nova dimensão da atividade empresarial, com regras e códigos próprios e geradora de custos e riscos específicos. Consolidar-se na atividade exportadora implica aumentar a sua aposta: adaptar produtos e processos de produção, investir em desenvolvimento de mercados, atender a normas técnicas e ambientais não existentes no mercado domésticos, reduzir preços para manter-se competitivo e contemplar, em sua estratégia de investimentos, a variável exportação.

Não por acaso, diversas pesquisas de campo realizadas pela Funcex identificaram pelo menos duas etapas distintas no processo de envolvimento das empresas com a atividade exportadora: a entrada e a consolidação.

Estas pesquisas identificaram, no universo de empresas exportadoras brasileiras, uma alta taxa de rotatividade, indicando que muitas empresas de diferentes portes entram e saem da atividade exportadora com certa facilidade, mas encontram dificuldades para permanecer e crescer como exportadoras. Os problemas enfrentados pelas empresas em cada uma das etapas podem ser diferentes, embora também haja problemas que afetam tanto a entrada quanto a consolidação na atividade exportadora.

O grau de dificuldades enfrentado pelas empresas para entrar e crescer na exportação pode ser aferido por três informações obtidas a partir de pesquisa de campo realizada pela Funcex junto a 460 empresas exportadoras de diferentes regiões. Vale à pena observar que a amostra desta pesquisa de campo é composta por um conjunto de empresas que conformam algo como uma “elite” exportadora: cerca de 72% são exportadores permanentes ou assíduos e apenas 5,7% das firmas sendo classificadas como exportadores esporádicos. Além disso, 55% das empresas entrevistadas registraram, no último ano, coeficiente de exportação superior a 15% (do faturamento).

Três informações, portanto, para explicitar a percepção desta elite empresarial acerca das exportações:

- ❖ O principal risco associado à atividade exportadora relaciona-se à **intensidade da competição** enfrentada pela empresas nos mercados externos. Esta opção foi assinalada por 58,3% das empresas entrevistadas. Esta percepção de risco é ainda maior (69%) entre as empresas que exportam pelo menos 30% de seu faturamento, ou seja ela não pode ser relacionada a um baixo grau de envolvimento das empresas com as exportações. Além disso, a competição acirrada é percebida como o principal risco associado à exportação tanto por empresas nacionais, quanto por firmas controladas por capitais estrangeiros.

Uma pesquisa da Funcex sobre as empresas brasileiras que exportam para os Estados Unidos, realizada em 1999, já observava que o traço mais notável, na avaliação feita pelos entrevistados, do mercado dos Estados Unidos é seguramente sua característica de tamanho – gerando sempre demandas por volume – e de dinamismo, bem como a intensidade da competição que o caracteriza. Enquanto os volumes demandados e o dinamismo do mercado são percebidos como fatores de atratividade do mercado para os exportadores brasileiros, a intensidade da competição, com a entrada freqüente de novos competidores, submete as empresas brasileiras presentes no mercado dos Estados Unidos a desafios permanentes e a pressões continuadas para reduzir preços e, por conseguinte, custos.

- ❖ O **nível de exigência** que a atividade exportadora coloca para as empresas é alto. Para 69% das empresas da amostra, exportar exige da empresa a adoção de normas de qualidade específicas, para atender a requerimentos dos mercados de destino. Para 63% delas, a exportação impõe às empresas buscar parceiros nos mercados externos, para a comercialização e distribuição dos

produtos. Ter linhas específicas de produtos e tecnologias de produção direcionadas ao mercado externo são exigências da exportação percebidas por cerca de 50% das firmas entrevistadas. Todos estes percentuais são ainda maiores quando se consideram apenas as empresas controladas total ou majoritariamente por capital nacional. Não por acaso, a exportação é percebida, na pesquisa, como uma atividade que requer o desenvolvimento e a mobilização de capacitações e de ativos específicos das empresas.

O nível de exigência varia segundo os mercados de destino das exportações. Na pesquisa realizada, embora mais de $\frac{3}{4}$ das empresas tenham respondido que as exigências ou requisitos de exportação se manifestam em todos os mercados externos, Estados Unidos e União Européia foram considerados, longe à frente dos demais, os mercados mais exigentes, recebendo juntos cerca de 80% das respostas. Além disso, $\frac{2}{3}$ das empresas da amostra – com participação ainda maior, entre as empresas de grande porte, os exportadores permanentes e as firmas com coeficientes mais elevados de exportação – reconheceram ter estratégias diferenciadas segundo as características dos mercados de exportação visados, tais diferenças envolvendo, em primeiro lugar, a estratégia de fixação de preços à exportação e, em segundo lugar, estratégias de distribuição, *marketing* e logística.

Como o grau de exigência associado às exportações varia segundo os mercados visados, a distribuição geográfica das exportações das empresas da amostra tende a traduzir, pelo menos em parte, tais variações. Assim, entre os fatores que condicionam prioritariamente a distribuição geográfica das exportações, foram citadas as dificuldades para concorrer por fatores relacionados a preço em certos mercados e as facilidades vigentes em outros, em função de afinidades culturais e da proximidade geográfica.

A já citada pesquisa sobre as exportações brasileiras para os Estados Unidos fornece um bom exemplo acerca dos requerimentos gerados por um alto grau de exigência da demanda em um mercado de exportação. De um lado, a demanda por volume que caracteriza aquele mercado representa por si mesma uma barreira à entrada para muitas empresas brasileiras. Por outro lado, a visão do mercado norte-americano que emerge das entrevistas aponta para um mercado altamente segmentado, onde estratégias bem sucedidas de penetração, mas sobretudo de consolidação, são aquelas capazes de “focar” um determinado segmento de mercado.

A esta combinação de demanda por volume e segmentação dos mercados, vem se juntar os efeitos de uma profunda mudança nas relações interindustriais, relacionada à crescente difusão, entre as empresas norte-americanas, do novo paradigma produtivo conhecido como *lean production* (produção enxuta), impondo a seus fornecedores novas regras de jogo: zero defeito, *just in time*, reduções regulares de preços, etc.

A difusão da informática na produção, em praticamente todos os setores, reduziu as margens de tolerância para peças, componentes e bens intermediários, mas também para o desempenho de máquinas e equipamentos, alterando radicalmente os conceitos de qualidade em praticamente todos os setores e impondo uma verdadeira revolução cultural aos fornecedores domésticos e

externos nos Estados Unidos. Tanto uns quanto outros evoluíram no sentido de atender aos novos requisitos de qualidade, em um ambiente marcado pelo acirramento da competição e no qual repasses aos preços dos custos gerados pelo atendimento daqueles requisitos estavam em princípio excluídos.

O gerenciamento adequado da logística em um mercado de dimensão continental, a atuação, neste mercado, como um fornecedor local – eliminando o *handicap* competitivo da empresa frente aos produtores domésticos, em termos de prazo de entrega, qualidade e serviços – e a adaptação a normas técnicas e a especificações de produto diversas das que se aplicam no Brasil e no resto do mundo são outros requisitos associados à consolidação empresarial em um mercado, como o norte-americano, caracterizado por competição intensa e níveis elevados de exigência da demanda.

- ❖ **A entrada e a consolidação na atividade exportadora explicitam carências e fragilidades** competitivas da empresa: carência de recursos gerenciais e organizacionais e dificuldades para obter informações sobre mercados e clientes são obstáculos internos às empresas particularmente relevantes na fase de entrada na atividade exportadora. Na etapa de consolidação e expansão das exportações, os obstáculos à entrada perdem peso e ganham relevância fatores menos circunstanciais, como escala insuficiente de produção e a baixa prioridade estratégica concedida pela empresa às exportações. Ou seja, avançar na seqüência de decisões que caracterizam o envolvimento da empresa com a atividade exportadora requer a mobilização de recursos operacionais, num primeiro momento, e estratégicos, nos momentos posteriores.

Esta característica interage com as duas outras (competição acirrada e alto nível de exigência) e mais uma vez a experiência das empresas que exportam para os Estados Unidos é ilustrativa. De acordo com a pesquisa sobre estas empresas, o dinamismo exportador no mercado dos Estados Unidos parece associado: i) a uma percepção estratégica da importância deste mercado para o posicionamento competitivo das empresas em todos os mercados em que estas atuam; e ii) à capacidade para mobilizar recursos (gerenciais, financeiros e outros) com vistas à implementação de estratégias compatíveis com as exigências do mercado – capacidade que, por sua vez, está parcialmente relacionada com o porte empresarial dos exportadores.

Neste quadro, não surpreende que a associação entre o grau – atual e visado – de envolvimento da firma com o mercado norte-americano e o seu desempenho exportador seja um dos elementos mais importantes que emergem daquela pesquisa. Um elevado grau de envolvimento não constitui certamente um “seguro” contra dificuldades no mercado dos Estados Unidos, mas aparece como uma condição *sine qua non* para que a firma exportadora possa lidar com razoável sucesso com um mercado exigente e em permanente transformação. Isto porque estes atributos do mercado norte-americano se traduzem, para as empresas, em custos adicionais e em formas novas de rigidez na área de produção e de comercialização.

Se a empresa não perceber estes custos adicionais – só parcialmente repassáveis aos preços finais – como investimentos estratégicos para a sua competitividade, é provável que sua inserção em mercados exigentes e competitivos se caracterize por uma abordagem oportunista e pela luta para se manter em

um segmento de mercado onde o preço é o único critério da competição. A experiência de algumas firmas da amostra sugere que, quando isto acontece, dificilmente as firmas brasileiras conseguem resistir à competição de países asiáticos (China, Índia, Paquistão, Indonésia) e de outros concorrentes, como o México e a Turquia.

Também na pesquisa realizada para o presente estudo – centrada em 460 empresas exportadoras – o nível de envolvimento da empresa com a atividade exportadora aparece como uma variável relevante para explicar a percepção empresarial em relação à atividade e à seqüência de decisões que concretizam o envolvimento da empresa com as exportações.

De fato, embora a maioria das empresas entrevistadas tenha afirmado que as exportações ocupam uma posição muito importante nas decisões relativas à produção (61,3% do total) e ao investimento (51%), estes percentuais caem significativamente quando se trata das empresas classificadas como exportadores esporádicos.

Utilizando-se o coeficiente de exportação como uma outra forma de aproximação ao grau de envolvimento das firmas com a atividade exportadora, constata-se que, embora as firmas com alto coeficiente (maior que 30%) representassem apenas 28,3% da amostra, elas respondiam por 45,4% das empresas que consideram as exportações como uma variável muito importante nas decisões relativas, à produção e por 47,4% daquelas que atribuem grande importância às vendas externas nas decisões de investimentos.

Por outro lado, entre as empresas com baixo coeficiente de exportação (até 5%), as vendas externas não afetam a qualidade dos investimentos da empresa – apenas seu volume – em 26% dos casos, ao passo que para as firmas com coeficiente superior a 20%, este percentual cai para algo entre 3,5% e 5,5%, ou seja, em sua quase totalidade, estas empresas levam em conta as exportações na definição qualitativa de seus investimentos. Outro exemplo: a proporção de empresas que consideram as exportações parte da estratégia das firmas está diretamente relacionada ao coeficiente de exportações, muito mais do que a outros atributos empresariais, como porte ou origem do capital.

Finalmente, coeficientes mais altos de exportação estão correlacionados a uma propensão relativamente elevada (*vis à vis* do conjunto de empresas da amostra) a perceber a importância da adoção de linhas de produtos e de tecnologias capazes de atender aos mercados externos, bem como do atendimento de normas técnicas e de qualidade específicas.

É como se o crescimento do coeficiente de exportação das empresas as levasse gradualmente a integrar a atividade de exportação à sua estratégia de negócios, com impactos elevados sobre decisões relacionadas à produção, ao investimentos e ao financiamento.

Mas o que leva as empresas a aumentar seu coeficiente de exportação? A motivação estratégica da empresa é essencial, mas também o são a criação de um ambiente regulatório de que fazem parte não só uma competição acirrada no mercado doméstico, mas também um sistema de apoio público às

exportações que reduza substancialmente para as empresas os custos de entrada e de permanência na atividade exportadora.

É importante ter claro que exportar só faz sentido para as empresas se permitir, entre outras coisas, aumentar a rentabilidade global de seus negócios. Colocadas diante de várias opções de benefícios potencialmente associados às exportações, 44,3% das empresas exportadoras entrevistadas na pesquisa de campo atribuíram o primeiro lugar àquela opção. Há outros benefícios percebidos, tanto estratégicos – contato com tendências de desenvolvimento dos produtos/demanda, com 26%) – quanto de curto prazo – compensar as oscilações do mercado doméstico, com 14% – mas é fundamental perceber que ou as exportações contribuem para aumentar a rentabilidade global das empresas ou estas deixarão de exportar ou ainda tornar-se-ão exportadores eventuais.

3.2. O ambiente regulatório específico da atividade exportadora

Se exportar exige que a empresa consiga gradualmente integrar à sua estrutura, rotinas e práticas novos elementos especificamente vinculados à exportação, isto não decorre apenas do saudável confronto da empresa com um universo de competição acirrada e de demandas exigentes e mutantes.

Boa parte da adaptação da empresa vincula-se à necessidade de atender a requisitos documentais, normas fiscais e procedimentos operacionais exigidos por autoridades governamentais e outros agentes privados, como os bancos, que só passam a existir para a empresa caso esta exporte. Ao contrário dos custos de adaptação de processos e produtos, de atendimento a normas de qualidade, de abertura de empresas no exterior, que podem ser vistos estrategicamente como investimentos, esta adaptação exigida pelas normas domésticas de exportação é, para as empresas, essencialmente custo de transação especificamente decorrente da decisão de exportar.

Mesmo sabendo disso, é, à primeira vista, surpreendente a freqüência com que aparecem, em diversas pesquisas de campo voltadas para a identificação dos fatores que dificultam a entrada e a permanência das empresas na atividade exportadora, queixas de empresas exportadoras e não exportadoras em relação às dificuldades derivadas de normas diversas e de exigências burocráticas e operacionais dos órgãos que acompanham e controlam o comércio exterior brasileiro.

Na recente pesquisa realizada junto a 460 exportadores – $\frac{3}{4}$ dos quais foram considerados como permanentes ou assíduos – a burocracia associada às exportações foi apontado como o primeiro obstáculo para que as empresas exportem regularmente: a relevância deste fator é maior entre as empresas de menor porte, os exportadores do Nordeste e os exportadores iniciantes. Na mesma linha, lidar com os procedimentos burocráticos e administrativos associados à exportação foi apontado como a maior dificuldade ligada à atividade exportadora por 43,5% das empresas entrevistadas, superando de longe a opção colocada em segundo lugar – obter informações comerciais, com 24,3%. Vale registrar que a dificuldade com a burocracia e os procedimentos administrativos de exportação foi apontada por empresas de todos os portes, de capital nacional e estrangeiro, e por exportadores mais e menos assíduos e com distintos coeficientes de exportação.

Também numa pesquisa recentemente realizada pela CNI, a burocracia alfandegária ocupou, com 39,2% das respostas, o primeiro lugar em uma vasta lista de possíveis entraves ao crescimento das vendas externas de quase 900 empresas exportadoras de diferentes portes e localizadas nas várias regiões do país. Este item foi apontado como um dos dois principais entraves à expansão das exportações por firmas de todos os portes e com os mais variados coeficientes de exportação.

A presença desta queixa generalizada contra os mecanismos governamentais de controle e acompanhamento das exportações sugere que há aí um sério problema de política, que requer pronta solução, até porque a persistência do quadro atual compromete a credibilidade dos esforços governamentais para incentivar o crescimento das exportações.

Na já citada pesquisa de campo junto a empresas exportadoras para os Estados Unidos, grande parte das firmas e, em particular, as grandes empresas exportadoras se queixaram dos controles burocráticos e da atitude de “desconfiança” que caracteriza os agentes governamentais no trato com a atividade de exportação desenvolvida pelas empresas. Algumas destas firmas exportam há mais de 20 anos e se surpreendem por serem tratadas como exportadores iniciantes. As atividades aduaneiras desenvolvidas pela Receita Federal concentraram boa parte das críticas e a agenda dos empresários nesta área é um autêntico programa de facilitação de negócios de exportação como meio para reduzir o claro viés anti-exportador que os controles e trâmites burocráticos hoje geram no Brasil.

Outras pesquisas de campo desenvolvidas pela Funcex em diferentes estados (São Paulo, Bahia e Rio Grande do Sul), nos últimos anos, chegaram a conclusão semelhante: os procedimentos burocráticos e administrativos especificamente associados à operação de exportação constituem, senão o maior, um dos principais fatores a desestimular não somente a entrada das empresas na atividade exportadora, mas também a permanência e o crescimento nesta atividade.

Além das dificuldades relacionadas ao acompanhamento e controle governamental dos fluxos de comércio, há outras que se manifestam quando as empresas buscam utilizar os instrumentos de apoio – financeiros e tributários, por exemplo – colocados à disposição dos exportadores pelo Governo.

Um bom exemplo dos custos gerados pela utilização de um instrumento de apoio à exportação é fornecido pelo *drawback*. Mecanismo dos mais tradicionais e consolidados de apoio à exportação no Brasil, o *drawback* tem uma ampla clientela, mas ele é relativamente mais utilizado entre as empresas de grande porte e que exportam com regularidade. Trata-se de instrumento valorizado pelos seus usuários como um importante fator de competitividade, tanto para a entrada das empresas na atividade exportadora, quanto para seu crescimento posterior nesta atividade, em função da redução de custos por ele proporcionada.

Apesar de todas estas qualidades, pesquisa de campo realizada pela Funcex junto a usuários do mecanismo, em 2001, identificou, como principais pontos fracos do valorizado instrumento, a burocratização excessiva do processo em suas várias fases, seguida da ineficiência e lentidão dos operadores de seus mecanismos. O controle da Receita Federal e a exigência, por este órgão, de

vinculação física entre produtos importados e exportados são também criticados, por ignorar completamente a lógica de operação e de produção das empresas.

Tais críticas não estão concentradas em determinados grupos de empresas organizados por tamanho ou setor, estando difundidas pelo conjunto das firmas usuárias, independente da frequência com que as empresas utilizaram o *drawback* durante os últimos cinco anos. Em diversas firmas entrevistadas, a utilização do instrumento implicou custos associados a pessoal e à criação de mecanismos de monitoramento e controle das atividades associadas à obtenção, administração e baixa do *drawback*. Ou seja, a relação custo/benefício da utilização do instrumento é elevada, reduzindo-se para as grandes empresas e/ou exportadores permanentes, que têm condições de diluir os gastos específicos associados à utilização do instrumento em sua estrutura de custos e/ou compensá-los com sobra em função do volume e regularidade de suas exportações.

Na área de financiamento às exportações, as dificuldades operacionais afetam essencialmente o acesso das empresas às linhas públicas disponíveis: assegurado o acesso às linhas, à gestão do crédito pela empresa não parece ser custosa ou problemática. Se o acesso é o problema, é importante ter em conta que a pesquisa da CNI junto a quase 900 empresas exportadoras constatou que cerca de $\frac{2}{3}$ das empresas entrevistadas não utilizam nenhuma das cinco linhas oficiais de financiamento (incluindo o Proex-equalização): falta de conhecimento das linhas e dificuldades para acessá-las, depois de conhecidas, são as razões deste resultado. No caso das linhas BNDES-Exim, os principais problemas apontados pelos usuários são as exigências de garantias reais, também identificadas como problema central para o acesso às demais linhas, e a documentação requerida da empresa. O porte das empresas é, em geral, uma variável condicionante relevante do acesso das firmas exportadoras às linhas públicas de financiamento às exportações.

Reconhece-se que o sistema tributário é, no Brasil, nocivo à competitividade dos bens produzidos no país. A fim de minimizar os impactos das distorções tributárias sobre as exportações, os governos federal e estaduais criaram mecanismos de ressarcimento de três impostos ao exportador: IPI, ICMS e PIS/Cofins. No entanto, como constatou a pesquisa da CNI, as empresas exportadoras encontram uma série de dificuldades – variáveis segundo o mecanismo a ser utilizado (e o tributo a ser ressarcido) – para valer-se deste benefício. As dificuldades envolvem a apuração do crédito a ser ressarcido e a demora de homologação dos pedidos de compensação por parte da Receita Federal e nos ressarcimentos dos créditos em espécie.

4. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA

Os fatores que compõem o viés não exportador da economia brasileira e que foram aqui analisados envolvem, do ponto de vista de *policy*, questões nitidamente distintas. As questões regulatórias que afetam a atividade exportadora e as que restringem a eficácia dos instrumentos de apoio à exportação – aqui consideradas em seu nível operacional – requerem sempre medidas de simplificação e de desburocratização, mas, em certos casos, sua solução exige mudanças de desenho e implementação mais complexas.

É o caso da modernização da função de aduana no Brasil – hoje desempenhada por órgão cuja função é essencialmente fiscal – necessidade suscitada por uma série de queixas relacionadas à burocracia aduaneira. É também o caso da revisão do modelo de gestão de risco de crédito hoje prevalente na atuação dos bancos públicos em financiamento às exportações, de forma a permitir aos agentes financeiros públicos atuar como agentes de políticas públicas sem comprometer seus resultados financeiros.

O ambiente regulatório hostil à atividade exportadora das empresas é percebido por estas como uma forte desvantagem competitiva dos exportadores brasileiros frente a seus concorrentes. Vale lembrar que esta desvantagem prejudica com especial intensidade as vendas de manufaturados e o faz sobretudo no caso de vendas para os mercados mais competitivos e exigentes, por seus impactos sobre prazos de entrega e preços.

No caso da componente microeconômica do viés, é menos óbvia não só a necessidade de ações de política voltadas para removê-lo – ou, pelo menos, atenuá-lo – mas também a definição dos instrumentos capazes de fazê-lo, caso se conclua pela pertinência da intervenção pública.

De fato, embora não se tenha analisado aqui a política comercial como fato gerador do viés anti-exportador, parece claro que a dimensão microeconômica do viés traduz, em boa medida, no nível das estratégias e dos comportamentos das firmas, a existência do viés da política comercial. Não seria, portanto, razoável propor que políticas voltadas para a dimensão micro do viés compensem a dimensão macro: tais políticas seriam provavelmente custosas, do ponto de vista fiscal, e de eficácia duvidosa, se seu objetivo fosse alterar de forma permanente paradigmas de atuação empresarial. Neste sentido, antes de apresentar recomendações para reduzir o componente microeconômico do viés, é fundamental registrar que a consideração acima somente será atendida se se reduzir o viés anti-exportador especificamente gerado pela política comercial. Como não se pode aumentar significativamente o nível de subsídios que beneficiam as exportações – por razões domésticas e externas – a redução deste componente do viés supõe a diminuição dos níveis de proteção tarifária e não tarifária concedida à produção doméstica e o aumento da contestabilidade no mercado interno, via competição de produtos importados.

No entanto, parece claro que há um componente do viés microeconômico que não pode ser reduzido aos efeitos de uma adaptação empresarial “natural” a um ambiente pouco competitivo, refletindo antes

custos do desenvolvimento, na empresa, da atividade exportadora: são custos de prospecção de mercados, de investimentos no exterior para criar canais de comercialização e distribuição, de promoção comercial, de adaptação de produtos e processos, de certificação e de cumprimento de normas de qualidade requeridas pelos mercados internacionais.

Embora estes custos devam ser percebidos como investimentos pela empresa, a intervenção pública pode ser importante para reduzi-los, minimizando uma importante barreira à entrada e à permanência das firmas na atividade exportadora. Há uma série de mecanismos que podem ser especificamente desenhados para cumprir esta função e um deles – que merece ser citado, a título de exemplo – é um instrumento híbrido de financiamento/seguro para cobrir os gastos com prospecção de mercados externos.

Este mecanismo poderia ser desenhado com base naquele que já existe há muitos anos em outros países e que foi instituído pela primeira vez na França, há cerca de 40 anos. Trata-se de um programa plurianual de financiamento dos esforços empresariais de prospecção de mercados, que provou ser uma ferramenta de elevada eficácia para reduzir os custos de entrada e permanência na atividade exportadora e para mitigar os riscos de fracasso comercial dos esforços de entrada da empresa. Além de cobrir os riscos de fracasso comercial, as parcelas recebidas anualmente pela empresa permitem que ela sustente o esforço de prospecção em um horizonte de tempo muito superior ao que seria autorizado pelo investimento de capitais próprios da empresa. No caso do mecanismo operado pela COFACE na França, este prazo do contrato do seguro-prospecção pode chegar a até sete anos. O mecanismo cobre uma parcela significativa dos gastos de prospecção entendidos em sentido amplo, de forma a incluir, entre outros, despesas de adaptação dos produtos às normas do mercado visado, gastos financeiros ligados à manutenção de estoques no destino, gastos de pessoal dedicado à prospecção e contratação de serviços de consultoria jurídica e outras no mercado visado, etc.

Ou seja, em ambas áreas aqui examinadas, a intervenção pública pode ser de extrema relevância para reduzir obstáculos internos e externos às empresas, em sua trajetória para tornar-se exportadora e consolidar-se como tal. Medidas relacionadas à redução dos dois componentes do viés anti-exportador que aqui forma considerados deveriam, neste sentido, fazer parte, de uma “segunda geração” de políticas governamentais de apoio às exportações, que complementaria e aperfeiçoaria aquelas adotadas principalmente a partir de 1995, em diversas áreas.

Referência Bibliográfica

Tyler, W. (2002). *Strengthening the policy environment for export growth in Brazil*, March 25, processed.

FUNCEX



**fundação
centro de estudos
do comércio
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

www.funccx.com.br

Endereço/Adress

**Av. Rio Branco, 120, Grupo 707, Centro
20.040-001 Rio de Janeiro RJ - Brasil**

Telefones/Calls

(55.21) 2509-2662, 2509-4423

Fax

(55.21) 2221-1656

E-mail

funccx@funccx.com.br