

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 160

**Focando a
política de
promoção de
exportações**

**Ricardo A.
Markwald e
Fernando Puga**

**Setembro de
2002**

Focando a política de promoção de exportações

Ricardo Markwald e Fernando Puga

Setembro de 2002

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. DINÂMICA DA BASE EXPORTADORA	4
2.1. Considerações iniciais	4
2.2. Evolução da base exportadora	7
2.3. Conclusões preliminares	11
3. EXPORTADORES INICIANTES	12
3.1. Considerações iniciais	12
3.2. Perfil dos exportadores iniciantes no ano da estréia	13
3.3. Continuidade e sobrevivência de exportadores iniciantes após a estréia	15
3.4. Exportadores iniciantes: contínuos versus desistentes	19
3.5. Conclusões preliminares	21
4. EXPORTADORES INDUSTRIAIS CONTÍNUOS	22
4.1. Considerações iniciais	22
4.2. Exportadores contínuos: dinâmicos versus declinantes	23
4.3. Conclusões preliminares	26
5. PROGRAMAS DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÃO	26
5.1. Princípios e recomendações gerais	26
5.2. Exemplos selecionados de programas de assistência e apoio à exportação	30
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	33
BIBLIOGRAFIA	36
ANEXO	37

1. INTRODUÇÃO*

Nove entre cada dez diagnósticos do quadro macroeconômico brasileiro destacam a vulnerabilidade externa da economia como o principal entrave para o País atingir uma trajetória de desenvolvimento sustentado no futuro próximo. Até meados da década de 90, os críticos da abertura comercial atribuíam a fragilidade das contas externas a uma liberalização feita de forma “atabalhoada” e unilateral, posto que sem qualquer exigência de reciprocidade da parte de nossos parceiros comerciais. No entanto, decorridos quase doze anos do início da liberalização comercial os benefícios da abertura tornaram-se evidentes e, inclusive, setores tradicionalmente associados à economia da proteção reconhecem atualmente muitas das suas vantagens mais óbvias (aumento da produtividade, maior diversidade de insumos e produtos, maior competição, estímulo ao avanço tecnológico, etc.). De outro lado, o Brasil tem intensificado sua participação na negociação de amplos acordos comerciais o que vai tornando a política de abertura um fato consumado. Crescentemente, portanto, o diagnóstico sobre a nossa vulnerabilidade externa tem se deslocado da problemática das importações – atualmente restrita à discussão sobre a conveniência ou não de se estimular uma nova onda seletiva de substituição de importações – para a problemática do aumento das exportações. Contudo, após a desvalorização cambial de 1999, seguida de uma reação menos vigorosa do que o esperado das exportações, ficou evidente que carecemos de um diagnóstico minimamente preciso daquilo que deva ou possa ser feito para promover um salto de nossas vendas externas.

Mais do que a falta de uma explicação convincente para o fraco desempenho das exportações, o que se observa é a existência de um excesso de diagnósticos, todos parcialmente verdadeiros, mas todos igualmente imprecisos. De fato, é possível listar, sem muita dificuldade, mais de uma dúzia de diagnósticos concorrentes ou complementares: (i) baixa rentabilidade da atividade exportadora, em virtude da incompleta desoneração tributária; (ii) existência de uma base exportadora excessivamente estreita; (iii) elevada concentração das exportações em um número restrito de produtos; (iv) escassa diversificação dos mercados de destino; (v) financiamento a custo elevado, além de restrito a poucas empresas e poucos setores; (vi) ausência de coordenação das ações governamentais; (vii) falta de prioridade política concedida ao esforço exportador; (viii) baixa propensão a exportar das empresas nacionais; (ix) ausência de grandes empresas exportadoras (transnacionais verde-amarelas); (x) baixo conteúdo tecnológico de nossas exportações; (xi) baixo investimento na consolidação de marcas; (xii) ausência de uma cultura empresarial exportadora; e (xiii) restrição da oferta exportável, em virtude da baixa taxa de investimento da economia; etc.

Nenhum desses diagnósticos é inteiramente falso mas é flagrante que inexiste consenso quanto à ordem de prioridades dos problemas apontados. Pior ainda, ciclicamente essa ordem é implicitamente alterada, conforme se depreende do re-direcionamento das ações governamentais, sem que seja precedida de qualquer avaliação mais criteriosa das razões que explicam o fracasso ou a insuficiência da ordenação precedente.

* Os autores agradecem os comentários e sugestões de Armando Castelar Pinheiro, Fabio Giambiagi, Amaury Temporal e Dorothéia Werneck a uma versão preliminar do presente artigo, isentando-os, como de praxe, de qualquer responsabilidade pelo conteúdo do texto.

Três tarefas parecem, portanto, inadiáveis: (i) aumentar a precisão dos diagnósticos, refinando e aprofundando seu conteúdo; (ii) definir com clareza o papel do setor público na solução dos problemas identificados; e (iii) introduzir no setor público o hábito da avaliação continuada, com o intuito de aferir o grau de sucesso ou insucesso das ações governamentais, bem como a relação custo/benefício dessas iniciativas.

O objetivo desse trabalho é limitado. Pretende-se responder apenas a indagações relacionadas com alguns dos diagnósticos acima identificados:

- Nossa base exportadora é de fato muito reduzida? Em caso afirmativo, qual é o tipo de esforço que pode e deve ser desenvolvido pelo setor público com vistas a seu alargamento? Quais as ações possíveis e qual a sua presumível eficácia?
- Alternativamente, é preferível priorizar as ações orientadas em benefício da base exportadora existente? Qual deve ser o objetivo dessas iniciativas? Reduzir a taxa de desistência e/ou mortalidade dos exportadores estreatantes? Transformar exportadores eventuais ou oportunistas em exportadores permanentes? Como fazê-lo? Quais são as experiências internacionais bem sucedidas nessa área e quais as lições válidas para o Brasil?

O trabalho é constituído por cinco seções, além dessa Introdução. A seção 2 apresenta uma caracterização da base exportadora brasileira, bem como de sua evolução na década de 90, com o objetivo de identificar os fatores que limitam sua taxa de expansão. A seção 3 concentra-se no desempenho das empresas exportadoras *iniciantes*, discrimina essas empresas com base na sua taxa de sobrevivência, e procura identificar os fatores que possam explicar o sucesso ou o fracasso das firmas que iniciam sua trajetória de internacionalização. A seção 4 focaliza as empresas exportadoras *contínuas* (aquelas que exportam todos os anos) e discrimina essas empresas segundo seu desempenho exportador no período mais recente, com o intuito de identificar fatores capazes de explicar os diferenciais de dinamismo nesse segmento. A quinta seção apresenta algumas sugestões de programas de promoção de exportações que apontam a superar obstáculos identificados nas seções precedentes. A sexta e última seção resume as principais conclusões do trabalho.

2. DINÂMICA DA BASE EXPORTADORA

2.1. Considerações iniciais

A escolha do público-alvo constitui o passo inicial e, sem dúvida, um dos mais críticos, na definição de uma estratégia abrangente de promoção de exportações.^{1 e 2} A seleção da clientela à qual serão destinadas de forma prioritária as ações de promoção segue um processo de aproximações sucessivas

¹ Optamos, ao longo do texto, por uma definição abrangente de “política de promoção de exportações”, como a adotada por Seringhaus e Rosson (1990): “*Export promotion [is] defined as public policy measures which actually or potentially enhance exporting activity at the company, industry, or national level. The role of export promotion then is the creation of awareness of exporting as a growth and market expansion option; the reduction or removal of barriers to exporting; and the creation of promotion incentives and various forms of assistance to potential and actual exporters*” (Seringhaus e Rosson, 1990, pág.27).

² De fato: “*The question of who within the business sector really should be the strategy’s primary client is perhaps the most critical for the strategy-maker*” (ITC, 2000, pág.6).

que inicia, freqüentemente, com a seguinte indagação: *é conveniente concentrar os esforços nas empresas não-exportadoras, com o intuito de promover o alargamento da base exportadora doméstica, ou é preferível restringir o foco da política de promoção e privilegiar iniciativas em benefício de firmas com experiência prévia na atividade exportadora?* As opções não são necessariamente excludentes e, de fato, são raros os países cuja política de promoção de exportações ignore completamente um ou outro objetivo. Ainda assim, a questão não é retórica, pois a resposta a essa pergunta induz um aprimoramento do diagnóstico, contribuindo para o desenho da estratégia, a definição das ações e programas, bem como para a tomada de decisões em matéria de alocação de recursos. Vale a pena examinar, portanto, com algum cuidado, os argumentos em favor de uma ou outra opção.

As iniciativas destinadas a transformar não-exportadores em exportadores ativos atendem a um objetivo permanente da política de promoção de exportações: garantir um fluxo contínuo de novas empresas capaz de alimentar, expandir e diversificar a base exportadora local.³ Trata-se, por definição, de uma política cujos objetivos e resultados apontam para o longo prazo. Há, no entanto, diversas circunstâncias que podem contribuir para que a política, além de permanente, seja considerada também prioritária. Quando a base exportadora é excessivamente estreita, quando a entrada de novas empresas à atividade exportadora é reduzida ou quando as empresas domésticas carecem de uma adequada percepção das oportunidades oferecidas pelo mercado internacional justifica-se a escolha dos não-exportadores como alvo prioritário da política de promoção de exportações.

Há, ainda, algumas evidências empíricas que podem ser invocadas para justificar iniciativas com foco nas empresas não-exportadoras. Roberts e Tybout (1997) examinaram três episódios de crescimento acelerado das exportações (Marrocos, Colômbia e México) e verificaram que, em dois deles, mais da metade do crescimento total das exportações de produtos manufaturados deveu-se à contribuição de exportadores estreantes. De outro lado, as empresas com experiência exportadora anterior (*incumbents*) não fizeram grandes ajustes nos volumes exportados.

É preciso destacar, contudo, que os surtos exportadores analisados no trabalho de Roberts e Tybout não decorreram de ações ou iniciativas que possam ser atribuídas a uma política de promoção comercial *strictu sensu*, mas resultaram de mudanças na política cambial (desvalorizações). Ainda assim, esses episódios destacam a existência, entre os não-exportadores, de empresas maduras, prontas para exportar, e que poderiam ser alvo de políticas de promoção. As experiências examinadas por Roberts e Tybout sugerem, de fato, que iniciativas destinadas a reduzir os custos de entrada na atividade exportadora podem, em alguns casos, obter resultados significativos, inclusive no curto prazo.

A principal crítica às políticas de promoção com foco nas empresas não-exportadoras é baseada no argumento de que o ingresso na atividade exportadora resulta de um processo típico de auto-seleção, em que as firmas mais eficientes e produtivas se auto-selecionam para o atendimento ao mercado

³ O International Trade Centre (ITC) apresenta bons argumentos nessa direção: *“Not only should strategy endeavour to reinforce the competitiveness of existing products and services in existing markets, it must seek to create new markets and to develop new productive capacity in advance to meet newly generated demand. Similarly, a national export strategy cannot focus simply in supporting existing enterprises. It must also provide for promoting new companies and new business alliances that will lead to new products and greater value-added for existing products.”* (ITC, 2000).

externo.⁴ Políticas seletivas de promoção do tipo “*pick-up the (potential) exporters*”, seriam, portanto, dispensáveis e, muito provavelmente, ineficazes. Para incrementar a taxa de entrada líquida de novos exportadores, os *policy-makers* deveriam, no entanto, envidar esforços para reduzir os custos de entrada na atividade exportadora e aumentar, assim, os lucros esperados dos potenciais exportadores. Há evidências de que esses custos são vultuosos e de que sofrem rápida depreciação: após três anos fora do mercado externo as firmas constatam que lhes resulta tão caro retornar ao mercado quanto para uma firma que jamais exportou (Roberts e Tybout, 1997).

De outro lado, os custos iniciais dos novos exportadores, embora expressivos, declinam à medida que um número maior de firmas passa a se envolver na atividade exportadora. Essa redução é explicada pelas externalidades de informação, bem como pela maior eficiência dos serviços especializados de apoio à exportação quando proporcionados em larga escala. É possível imaginar, portanto, um círculo virtuoso: a política pública, por meio de ações horizontais, reduz os custos de entrada na exportação, facilitando o acesso ao mercado externo das firmas não-exportadoras “maduras”, processo que contribui, por sua vez, para baixar ainda mais esses custos, em benefício das empresas não-exportadoras menos preparadas ou retardatárias.

Além do argumento da auto-seleção, há diversas outras razões a recomendar que a base exportadora existente seja escolhida como alvo prioritário da política de promoção. Em primeiro lugar, os resultados de iniciativas com foco nos exportadores ativos costumam aparecer em prazos bem mais curtos do que as ações voltadas para o universo de empresas não-exportadoras. Em segundo lugar, aumentar a eficiência das empresas exportadoras existentes parece, *a priori*, um objetivo bem mais fácil de se alcançar que o de transformar não-exportadores em exportadores, pois: (i) o público-alvo é muitíssimo menor; (ii) as empresas exportadoras podem ser facilmente identificadas, cadastradas e classificadas (por porte, frequência exportadora, setor de atividade, volume de exportação, mercados de destino, etc.), transformando-se em alvo de políticas adequadamente focadas; e, não menos importante (iii) as empresas que já exportam clara vantagem sobre as firmas voltadas exclusivamente para o mercado doméstico, pois já ultrapassaram muitas das barreiras (motivacionais, informacionais, etc.) que dificultam o acesso dos não-exportadores ao mercado externo. Por último, não raro, é possível detectar, na base exportadora, problemas e deficiências (elevada taxa de mortalidade entre exportadores iniciantes, alto número de exportadores esporádicos ou oportunistas, baixa propensão a exportar de empresas com razoável potencial para concorrer nos mercados internacionais, etc.) que podem ser alvo de ações eficazes de uma política de promoção comercial.

No Brasil, há um diagnóstico consensual que atribui o fraco desempenho exportador do país à “estreiteza” da base exportadora. Algumas das ações desenvolvidas com base nesse diagnóstico, como a inserção de material publicitário em jornais de ampla circulação ou de filmes de curta duração em

⁴ Diversos estudos empíricos constataram que as empresas exportadoras são, de fato, mais eficientes que as não exportadoras. Porém, esses mesmos estudos não encontraram qualquer evidência mais robusta de que as firmas exportadoras tivessem aprendido a ser mais eficientes em virtude de sua interação com os mercados ou clientes externos (*learning by exporting* ou *learning by interacting*). De fato, consoante as conclusões de um desses estudos: “...no evidence supporting causation flowing from exporting to improvements in performance...Cost and productivity did not continue to change after entering foreign markets. The positive association between export status and productivity is due solely to the self-selection of relatively more efficient plants into foreign markets” (Clerides, Lach e Tybout, 1998). Mesmo admitindo a possibilidade de aumentos de eficiência decorrentes de processos de aprendizado, a tese da existência de um diferencial de eficiência *ex-ante* o ingresso da empresa na atividade exportadora não é questionada.

canais de TV aberta, assim como a realização de seminários de mobilização e sensibilização destinados a aumentar a percepção (*awareness*), entre o público participante, da importância do mercado externo, parecem-nos de eficácia duvidosa. Outras, destinadas a simplificar procedimentos e agilizar o processo de exportação, como a instituição do SISCOMEX, são, sem dúvida, absolutamente necessárias e extremamente válidas. Contudo, o aspecto mais preocupante é a ausência de um diagnóstico melhor fundamentado sobre o assunto. De fato, conforme mostrado a seguir, a “estreiteza” da base exportadora precisa ser qualificada.

2.2. Evolução da base exportadora

As **Tabelas 1 e 2** abaixo retratam a evolução da base exportadora no período 1990/2001. Ao longo desses onze anos, o número de exportadores efetivos – empresas identificadas com base no seu respectivo número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) – quase que duplica, passando de 8.537 empresas em 1990 para 16.821 empresas em 2001.⁵

O exame da série histórica mostra a existência de três períodos nitidamente diferenciados: (i) uma fase inicial de expansão acelerada da base exportadora (1990/94), quando o número de exportadores efetivos cresce a um ritmo surpreendente (13,8% ao ano); (ii) uma segunda fase (1994/98), caracterizada pela estagnação ou mesmo pelo encolhimento da base exportadora; e (iii) uma terceira fase (1998/2001), que se estende até o presente, quando o número de empresas exportadoras volta a crescer a um ritmo expressivo (6,4% ao ano), ainda que bastante inferior ao registrado no início da década de 90.

Tabela 1
Evolução da base exportadora – 1990/2001

Ano	Empresas Exportadoras					Exportação (US\$ Milhões)				
	Antigas *	Estreantes (1)	Total (2)	Varição Absoluta	Part. (%) (1/2)	Antigas	Estreantes (3)	Total (4)	Part. (%) (3/4)	Exportação por empresa (4/2)
1990	–	–	8.537	–	–	–	–	31.414	–	3,68
1991	6.602	2.871	9.473	936	30,3	30.855	766	31.621	2,4	3,34
1992	7.916	3.708	11.624	2.151	31,9	35.124	669	35.793	1,9	3,08
1993	9.623	4.005	13.628	2.004	29,4	37.876	826	38.701	2,1	2,84
1994	10.804	3.492	14.296	668	24,4	42.868	690	43.558	1,6	3,05
1995	10.626	2.807	13.433	(863)	20,9	45.550	956	46.506	2,1	3,46
1996	10.610	2.787	13.397	(36)	20,8	46.710	1.037	47.747	2,2	3,56
1997	10.695	3.155	13.850	453	22,8	52.358	628	52.986	1,2	3,83
1998	10.935	3.031	13.966	116	21,7	50.154	952	51.106	1,9	3,66
1999	11.459	3.709	15.168	1.202	24,5	46.697	1.299	47.995	2,7	3,16
2000	12.479	3.537	16.016	848	22,1	53.480	1.606	55.061	2,9	3,44
2001	13.114	3.707	16.821	805	22,0	57.023	1.116	58.139	1,9	3,46

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração: Funcex.

Obs.: * Empresas com experiência exportadora prévia.

⁵ Essas cifras excluem as exportações realizadas por pessoas físicas, identificadas pelo seu respectivo CPF. O número desses exportadores, bem como os valores exportados são insignificantes.

Tabela 2

Crescimento da base exportadora segundo sub-períodos

Período	Varição Absoluta (Nº de empresas)	Crescimento (% a.a.)
1990/94	5.759	13,8
1994/98	(330)	- 0,6
1998/2001	2.855	6,4
1990/2001	8.284	6,4

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração: Funcex

As inflexões no ritmo de crescimento da base exportadora mostram elevada correlação com a evolução da política cambial. As desvalorizações cambiais ocorridas em 1991, 1992 e 1999 parecem explicar adequadamente a favorável evolução da base exportadora nos triênios 1991/93 e 1999/2001. Do mesmo modo, a apreciação cambial registrada no quadriênio 1995/98 explicaria a estagnação do número de empresas exportadoras, nesse mesmo período. O impacto da política cambial teria sido, no entanto, assimétrico, pois o efeito positivo da desvalorização cambial mostrou-se bastante mais intenso que o impacto negativo decorrente da apreciação.⁶ Essa assimetria admite a seguinte racionalização: as desvalorizações cambiais teriam promovido aumentos dos lucros esperados das vendas externas suficientemente grandes para cobrir os custos de entrada na atividade exportadora; de outro lado, durante a fase de apreciação da taxa de câmbio, a maioria das empresas exportadoras teria conseguido cobrir seus custos de produção e continuaram, portanto, a desenvolver suas atividades no mercado externo.

A **Tabela 1** acima discrimina a base exportadora distinguindo entre empresas exportadoras “antigas” ou pré-existentes – exportadores efetivos de um determinado ano cujo CNPJ consta da base exportadora precedente – e empresas exportadoras “estreadas” – exportadores efetivos de um determinado ano cujo CNPJ não consta na série histórica de registros de exportação de anos anteriores.⁷ Consoante esses dados, no período 1991/2001, uma média de 3.350 novas empresas incorporou-se anualmente à base exportadora.⁸ Ou seja, a cada ano, entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{5}$ da base exportadora é constituída por empresas que fazem sua estréia no mercado externo, contribuindo, em média, com 2% das exportações brasileiras anuais.⁹ O diferencial entre o número de exportadores estreados (média de 3.350 empresas/ano) e a variação líquida da base exportadora (incremento médio de 750 empresas/ano) revela, no entanto, que a taxa de evasão (2.600 empresas/ano) é, também, significativa. As causas dessa evasão são: (i) a mortalidade – seja por desistência ou por efetivo fechamento da firma – de empresas exportadoras, fenômeno que afeta particularmente aos exportadores estreados; e (ii) a presença, na base exportadora, de exportadores esporádicos ou oportunistas, ou seja, de exportadores descontínuos.

⁶ Essa consideração é válida para a média do quadriênio 1995/98. Em 1995, porém, a perda líquida de exportadores efetivos foi muito significativa.

⁷ Os registros de exportação em meio eletrônico iniciam em 1989. Em consequência, as empresas estreadas do início da década de 90 estão, provavelmente, superestimadas; de fato, exportadores infrequentes ou esporádicos, que realizaram exportações na segunda metade da década de 80, se afastaram do mercado externo nos primeiros anos da década de 90 e voltaram a exportar logo depois, podem ter sido classificados incorretamente como estreados. Contudo, a partir de 1994 esse erro de classificação é, certamente, pouco significativo.

⁸ Note-se que o fluxo anual de empresas estreadas apresenta oscilações que podem ser explicadas, também, em virtude das flutuações da taxa de câmbio real.

⁹ Esse valor está superestimado. Em virtude do processo de fusões e aquisições de empresas, particularmente intenso a partir de meados da década de 90, ou, ainda, por razões de planejamento fiscal, alguns exportadores antigos trocaram seu CNPJ e são, portanto, incorretamente identificados como exportadores estreados. Seu número é sempre bastante reduzido, porém os valores exportados são muito significativos. Em alguns anos, esses “falsos” estreados contribuem com 30%, 40% ou até 50% das exportações das empresas estreadas. Na seção 3 é feita uma tentativa de corrigir essa distorção.

O exame da evolução da base exportadora brasileira mostra, em síntese, que o número de exportadores quase duplicou no prazo de 11 anos e que mais de 3.000 novas empresas ingressam anualmente na atividade exportadora. Porém, como avaliar esses dados? O diagnóstico que atribui nosso insuficiente desempenho exportador à estreiteza da base exportadora continua válido? O ritmo de expansão da base exportadora pode ser considerado satisfatório?

Para responder a essas questões, duas comparações parecem pertinentes: (i) em primeiro lugar, a comparação com a experiência internacional; e (ii) em segundo lugar, a comparação com a base produtiva doméstica.

A comparação com a experiência internacional esbarra na escassa divulgação de dados relativos ao tamanho da base exportadora em outros países do mundo. Contudo, informações extraídas de um estudo recente do ITC (2000), baseado nas experiências de promoção comercial de seis países selecionados (Ilhas Maurício, Nova Zelândia, Chile, Finlândia, Filipinas e Irlanda), bem como estatísticas, mesmo que imprecisas, de dois outros países latino-americanos (Argentina e México) permitem suprir em parte essa lacuna (**Tabela 3**).

Tabela 3

Base exportadora em países selecionados – Ano de 1998

Discriminação		Ilhas Maurício	Nova Zelândia	Chile	Argentina	Filipinas	Finlândia	Brasil	Irlanda	México
Exportações de bens	(US\$ bilhões)	1,7	12,2	14,8	18,5 ⁽¹⁾	29,5	43,4	51,1	65,0	117,5
Empresas exportadoras	(Número)	486	10.000	5.850	10.909 ⁽¹⁾	8.422	4.500	13.966	3.600	55.000
Exportação por empresa	(US\$ milhões)	3,5	1,2	2,5	1,7 ⁽¹⁾	3,5	9,6	3,7	18,1	2,1
Memo:										
X de bens e serviços / PIB	(%)	65	29	28	10	56	40	7	80	31
PIB	(US\$ bilhões)	4,3	55,4	73,9	290,3	78,9	125,1	767,6	69,3	368,1
Base exportadora / PIB	(Índice: Chile = 100)	143	228	100	47	135	45	23	66	189

Fonte: (a) N° de exportadores: ITC (2000) exceto para México (www.Global21.com.br) e Argentina (Moori Koenig *et alii*, 2001).

(b) Demais dados: Banco Mundial, *World Economic Indicators – 2000* (Dados para 1998).

Obs.: (1) Empresas exclusivamente industriais.

Os dados acima confirmam que o Brasil é uma economia extremamente fechada e detém, de fato, uma base exportadora muito estreita. Mesmo na comparação com a Argentina, cujo coeficiente de exportação de bens e serviços é apenas um pouco superior ao do Brasil, o tamanho da base exportadora brasileira parece muito reduzido. A ordenação dos países da amostra com base num índice que relaciona a base exportadora com o tamanho da economia (número de empresas exportadoras/PIB), normalizado para o caso chileno, mostra, ainda, que o Brasil ocupa o último lugar segundo esse indicador.

Os dados da **Tabela 3** destacam, contudo, a importância de se considerar também um outro indicador: a exportação média por empresa. Nesse sentido, Nova Zelândia e México, de um lado, e Finlândia e Irlanda, do outro, servem para ilustrar duas alternativas diferenciadas de se alcançar um desempenho exportador satisfatório. Nova Zelândia e México, países que detêm coeficientes de exportação similares ao do Chile, compensam a baixa exportação média de suas empresas com uma ampla base exportadora. De outro lado, Finlândia e Irlanda, duas economias com volume de exportação equivalente

ao do Brasil e bases exportadoras também razoavelmente estreitas, compensam essa limitação com índices de exportação média por empresa muito superiores aos dos demais países da amostra.¹⁰

O Brasil combina, portanto, duas deficiências: (i) uma base exportadora estreita; e (ii) empresas com baixa propensão a exportar ou, alternativamente, baixo número de empresas exportadoras de grande porte, capazes de se constituírem em *players* no mercado internacional.

A **Tabela 4** compara a base exportadora brasileira com a base produtiva doméstica, em 1995 e 2000. As empresas aparecem discriminadas segundo tamanho (número de empregados) e setor de atividade (industrial, comercial, agropecuário, de serviços, demais) conforme informado pela RAIS.

Tabela 4
Base exportadora (X) e base produtiva (P) segundo tamanho e tipo de atividade da empresa
– 1995 e 2000 –

Tamanho	Número de Empresas – 1995																	
	Industriais			Comerciais			Serviços			Agropecuárias			Outras ⁽¹⁾			Total		
	Base X (a)	Base P (b)	a/b (%)	Base X (a)	Base P (b)	a/b (%)	Base X (a)	Base P (b)	a/b (%)	Base X (a)	Base P (b)	a/b (%)	Base X (a)	Base P (b)	a/b (%)	Base X (a)	Base P (b)	a/b (%)
Micro ⁽²⁾	2.288	179.307	1,3	2.314	598.439	0,4	316	516.529	0,1	102	202.098	0,0	552	130.610	0,4	5.572	1.626.983	0,3
Pequena	3.105	26.671	11,6	376	24.481	1,5	52	42.915	0,1	61	5.638	1,1	20	12.637	0,2	3.614	112.342	3,2
Média	2.782	7.342	37,9	148	2.694	5,5	57	8.488	0,7	50	754	6,6	22	5.898	0,4	3.059	25.176	12,2
Grande	1.035	1.350	76,7	50	119	42,0	67	1.485	4,5	17	136	12,5	19	1.926	1,0	1.188	5.016	23,7
Total	9.210	214.670	4,29	2.888	625.733	0,46	492	569.417	0,09	230	208.626	0,11	613	151.071	0,41	13.433	1.769.517	0,76
<u>Memo:</u>	Pequenas + Médias + Grandes =															7.861	142.534	5,52

Tamanho	Número de Empresas – 2000																	
	Industriais			Comerciais			Serviços			Agropecuárias			Outras ⁽¹⁾			Total		
	Base X (a)	Base P (b)	a/b (%)	Base X (a)	Base P (b)	a/b (%)	Base X (a)	Base P (b)	a/b (%)	Base X (a)	Base P (b)	a/b (%)	Base X (a)	Base P (b)	a/b (%)	Base X (a)	Base P (b)	a/b (%)
Micro ⁽²⁾	2.964	205.153	1,4	3.127	784.892	0,4	338	706.046	0,0	129	242.957	0,1	491	95.611	0,5	7.049	2.034.659	0,3
Pequena	3.891	31.399	12,4	573	28.502	2,0	73	50.504	0,1	107	5.635	1,9	74	11.084	0,7	4.718	127.124	3,7
Média	2.833	6.976	40,6	130	2.656	4,9	67	9.077	0,7	69	736	9,4	39	5.936	0,7	3.138	25.381	12,4
Grande	953	1.102	86,5	51	104	49,0	56	1.780	3,1	34	137	24,8	17	2.003	0,8	1.111	5.126	21,7
Total	10.641	244.630	4,35	3.881	816.154	0,48	534	767.407	0,07	339	249.465	0,14	621	114.634	0,54	16.016	2.192.290	0,73
<u>Memo:</u>	Pequenas + Médias + Grandes =															8.967	157.631	5,69

Fonte: RAIS 1995, RAIS 2000 (preliminar) e SECEX/MDIC.

Obs.: (1) Outras = Construção Civil, Administração Pública, Serviços de Utilidade Pública e empresas não classificadas.

(2) As micro-empresas incluem as empresas exportadoras de tamanho não identificado.

Verifica-se que a participação das empresas exportadoras no universo das empresas brasileiras é, de fato, muito reduzida, inferior a 0,8% em ambos os anos considerados.¹¹ É, precisamente, baseado nesse tipo de comparação que o “alargamento” da base exportadora é mencionado, freqüentemente, como um dos alvos prioritários da política brasileira de promoção de exportações. Note-se, contudo, que a simples discriminação

¹⁰ Irlanda e Finlândia são dois casos recentes de sucesso exportador. Irlanda baseou sua estratégia exportadora em uma agressiva política de atração de investimentos externos em setores da alta tecnologia. Das 3.600 empresas exportadoras, 1.100 são empresas multinacionais. Finlândia, por sua vez, baseou sua estratégia no desenvolvimento de *clusters*, com destaque para o setor de telecomunicações (Grupo Nokia).

¹¹ A base produtiva é constituída exclusivamente por empresas que participam da economia formal.

da base produtiva segundo o porte e o setor de atividade das firmas, duas variáveis relevantes para o desenvolvimento da atividade exportadora, introduz importantes qualificações ao diagnóstico.

De fato, em 2000, ao restringir a comparação às empresas de tamanho pequeno, médio e grande, a participação de base exportadora na base produtiva local eleva-se de 0,7% para 5,7%. A exclusão das microempresas (empresas com 1 até 19 empregados) ou de uma parcela significativa delas parece plenamente justificada. Note-se, nesse sentido, que, no Brasil, cerca de 93% das empresas são microempresas, sendo que mais de 75% delas conta com menos de cinco empregados. De outro lado, a introdução de uma segunda restrição, baseada na exclusão de empresas que desenvolvem atividades tipicamente não *tradeable* (serviços e outros), aumenta ainda mais essa participação, que passa de 5,7% para 11,2%. Ambas qualificações parecem-nos relevantes.

Os dados da **Tabela 4** trazem ainda algumas supressas: (i) na indústria, 86,5% das empresas grandes, 40,6% das firmas de porte médio e 12,4% das empresas pequenas são exportadoras; de outro lado (ii) 49,0% das empresas comerciais grandes são exportadoras; e (iii) 24,8 % das empresas agropecuárias grandes são, também, exportadoras.¹² Destaque-se, por último, que entre 1995 e 2000 as empresas exportadoras dos setores *tradeable* (indústria, comércio e agropecuária) aumentaram sua participação na base produtiva, principalmente as de maior porte.

2.3. Conclusões preliminares

Vale a pena sumariar as principais conclusões da análise precedente:

- A base exportadora brasileira é estreita, diagnóstico que a comparação internacional tende a confirmar;
- No entanto, a base exportadora vem evoluindo a um ritmo bastante satisfatório, da ordem de 6,4% ao ano;
- A exclusão de setores tipicamente não *tradeable* (administração pública, serviços de utilidade pública, construção civil e serviços), bem como das micro empresas, sugere, ainda, que a relação entre o número de empresas exportadoras e a base produtiva formal da economia não é desprezível: 11,2%. Obviamente, pode-se questionar a exclusão da totalidade das micro empresas, bem como o expurgo do setor serviços *in totum*. Ainda assim, a relação base exportadora /base produtiva ficará muito longe do irrisório percentual de 0,8% habitualmente destacado pelas análises de cunho mais impressionista. Note-se ainda que, excluídas as micro empresas, a relação base exportadora industrial /base produtiva industrial é da ordem de 20%;
- O fluxo de entrada de novos exportadores é muito significativo. De fato, conforme destacado acima, uma média de 3.350 empresas incorpora-se anualmente à base exportadora, respondendo por mais de 20% dos exportadores efetivos anuais. O diferencial entre o número de exportadores estreantes e a variação líquida da base exportadora (incremento médio de 750 empresas/ano) revela, no entanto,

¹² As principais empresas industriais não-exportadoras atuam nos segmentos de editorial e gráfica (empresas jornalísticas), embalagens, bebidas e laticínios. De outro lado, os supermercados, as lojas de departamento, as distribuidoras de produtos farmacêuticos e as grandes drogarias concentram o maior número de grandes empresas comerciais não-exportadoras.

que a taxa de evasão (2.600 empresas/ano) é, também, muito expressiva. A desistência (mortalidade) e a baixa frequência exportadora de algumas empresas (exportadores descontínuos, esporádicos ou oportunistas) explica esse diferencial.

As considerações e qualificações acima recolocam o problema da escolha do público-alvo ao qual serão destinadas de forma prioritária as ações de assistência e promoção em base mais firmes. Mesmo aqueles que defendem uma ação mais vigorosa junto aos não-exportadores deverão reconhecer a conveniência de se introduzir algum foco nas iniciativas tendentes a promover o alargamento da base exportadora. Por exemplo: concentrar esforços na tentativa de sensibilizar e atrair as pequenas e médias empresas industriais não-exportadoras, cujo número não está na casa do milhão, mas é “apenas” da ordem de 30 mil firmas.¹³

Nossa opção preferencial, contudo, não é essa. Mais do que iniciativas seletivas destinadas a aumentar a percepção da importância do mercado externo, sugerimos a adoção de ações horizontais destinadas a simplificar procedimentos e reduzir os custos de entrada na atividade exportadora. A burocracia, a incompleta desoneração tributária, as dificuldades para reunir a informação comercial relevante e diversos entraves que afetam a logística da atividade exportadora continuam ocupando o topo na lista de reclamações das firmas que iniciam sua experiência de internacionalização.

De outro lado, preocupa-nos sobremaneira a elevada taxa de evasão (desistência + baixa frequência exportadora) que caracteriza nossa base exportadora. Note-se que a prevalecer esse fenômeno, ¾ do esforço destinado a promover o alargamento da base exportadora, mesmo se bem-sucedido, será perdido mais à frente em virtude dessa deficiência. Daí a importância de se examinar com mais detalhe o desempenho dos exportadores iniciantes.

3. EXPORTADORES INICIANTES

3.1. Considerações iniciais

A seção precedente examinou a evolução da base exportadora, discriminando, anualmente, entre exportadores antigos e exportadores estreantes ou iniciantes. As empresas exportadoras iniciantes foram definidas como sendo os exportadores efetivos de um determinado ano cujo CNPJ não consta nos registros de exportação da série histórica precedente. Admitiu-se a possibilidade de superestimativa no caso dos exportadores iniciantes do começo da década de 90, mas avaliou-se, também, que a partir de 1994 o erro seria, muito provavelmente, pouco significativo. Com o intuito de contornar esse problema, a análise do desempenho dos exportadores iniciantes desenvolvida a seguir ficará restrita às empresas que fizeram sua estréia na exportação a partir de 1994.

¹³ Para a maioria dos Estados brasileiros, o público-alvo, assim definido, não ultrapassaria umas poucas centenas de empresas, mesmo antes de qualquer tentativa de seleção mais fina. Não é essa uma clientela que não possa ser atingida pelo amplo leque de agências e instituições públicas e privadas (SEBRAEs, centros internacionais de negócios, secretarias de indústria, agências de promoção de exportações, federações de indústria, agências do Banco do Brasil, bancos regionais de desenvolvimento, associações de classe, câmaras de comércio, etc.) que, aparentemente, priorizam o esforço exportador.

Há, contudo, uma outra fonte de erro ou de distorção, certamente mais grave que a anterior. É o caso das empresas exportadoras que mudaram seu número de CNPJ ao longo da década de 90, seja em virtude de processos de fusão/incorporação de firmas, seja por outros motivos. Trata-se, portanto, de “falsas” empresas iniciantes. Seu número é pouco significativo, mas os valores exportados são muito expressivos.

O IBGE detém um arquivo (certamente incompleto) de mudanças de CNPJ que foi utilizado para expurgar as “falsas” estreantes do período 1994/2000. Ao todo foram expurgadas 55 empresas, ou seja apenas 0,02% do total das empresas iniciantes do período 1994/2000, mas, em termos do valor exportado, as empresas expurgadas responderam por nada menos que 32,6% da exportação das iniciantes desse mesmo período.

A **Tabela A.1** do **Anexo** apresenta a base exportadora devidamente expurgada e mostra que no período 1994/2000 pouco mais de 3.200 empresas estrearam anualmente na exportação. Em média, os exportadores iniciantes representaram 22,4% da base exportadora anual e responderam por 1,4% do valor da exportação total anual. Esse é o grupo cujo perfil será objeto de exame na presente seção.

3.2. Perfil dos exportadores iniciantes no ano da estréia¹⁴

O perfil dos exportadores iniciantes é mostrado nas **Tabelas 5, 6 e 7** a seguir, que comparam diversos atributos e/ou características desse grupo de empresas, avaliados no ano da estréia, com as do universo dos exportadores brasileiros, nesse mesmo ano. A comparação é baseada em valores médios do período 1997/2000.

A **Tabela 5** discrimina as empresas exportadoras segundo o tipo de atividade (industrial e não industrial) e o tamanho ou porte da firma. Note-se que, conforme esperado, na comparação com o universo dos exportadores a participação das micro e pequenas empresas (MPE) é bastante mais elevada entre as empresas iniciantes.

Tabela 5

Empresas iniciantes segundo tipo de atividade e tamanho da firma, no ano da estréia

– Média do período 1997/2000 –

Discriminação	Tipo de Atividade				Tamanho da Firma								Em %
	No. de Empresas		Valor exportado		No. de Empresas				Valor exportado				
	Industrial	Não Industrial	Industrial	Não Industrial	Micro	Pequena	Média	Grande	Micro	Pequena	Média	Grande	
Iniciantes	51,3	48,7	49,9	50,1	65,7	24,0	8,4	1,9	42,2	15,7	19,3	22,8	
Universo	67,9	32,1	84,0	16,0	42,2	29,2	20,8	7,8	6,3	8,7	18,5	66,5	

Fonte: SECEX/MDIC e Rais/MTE. Elaboração: Funcex.

Obs.: As empresas de tamanho não identificado foram classificadas como microempresas.

¹⁴ Nas seções seguintes é feita referência a uma pesquisa de campo desenvolvida pela FUNCEX, no bojo do Projeto BNDES-FUNCEX-FGV. Ao todo foram entrevistadas 460 empresas discriminadas por tamanho (micro, pequena, média e grande empresa) e por frequência exportadora (exportadores contínuos, assíduos, esporádicos e iniciantes). Os resultados dessa pesquisa são apresentados em Ferraz e Ribeiro (2002).

De fato, cerca de 90% das iniciantes são MPE enquanto no universo de exportadores essas empresas representam pouco mais de 70%.¹⁵ Esse diferencial é, contudo, muito mais acentuado na comparação dos valores exportados: as MPE respondem por quase 58% da exportação total dos iniciantes, enquanto no universo as MPE representam apenas 15% da exportação total.

A comparação baseada no tipo de atividade econômica aponta para um resultado surpreendente: as empresas não-industriais respondem por pouco mais de 50% do valor das exportações das empresas iniciantes, enquanto no universo essa participação é de apenas 16%. O diferencial baseado no número de exportadores também é expressivo: quase 49% das empresas iniciantes são não-industriais, participação que, no universo, apenas ultrapassa 32%.

A elevada participação das empresas não-industriais entre os exportadores iniciantes poderia estar sinalizando para uma mudança na composição da base exportadora brasileira, caracterizada por uma crescente participação de empresas exportadoras comerciais, agropecuárias ou de serviços. Contudo, não é isso que acontece, o que nos leva à conclusão de que a mortalidade entre as empresas iniciantes afeta particularmente às empresas exportadoras não-industriais, conforme será confirmado mais adiante.

A **Tabela 6** discrimina as empresas exportadoras iniciantes segundo a faixa de exportação no ano da estréia e compara essa distribuição com a do universo de exportadores.

Tabela 6
Empresas iniciantes segundo faixa de exportação, no ano da estréia
– Média do período 1997/2000 –

Faixa de Exportação (em US\$ Mil)	Nº de Empresas		Em %
	Iniciantes	Universo	
> 20.000	0,1	2,7	
> 10.000 até 20.000	0,2	1,9	
> 5.000 até 10.000	0,3	2,9	
> 1.000 até 5.000	2,8	11,4	
> 500 até 1.000	2,7	7,0	
> 100 até 500	13,3	20,2	
> 50 até 100	10,4	10,2	
> 10 até 50	32,2	23,3	
Até 10	38,0	20,4	
TOTAL	100,0	100,0	

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração: Funcex

O resultado é o esperado: mais de 70% dos exportadores iniciantes do período 1997/2000 fizeram, no ano da estréia, vendas externas inferiores a US\$ 50 mil, enquanto no universo essa participação foi inferior a 44%. De outro lado, apenas 3,4% dos exportadores iniciantes registraram, no ano da estréia, exportações anuais por valor superior a US\$ 1 milhão. No mesmo período, cerca de 19% da base exportadora superou esse patamar de exportação anual.

¹⁵ O universo inclui as empresas iniciantes. Como seu número é expressivo (pouco menos de 23% da base exportadora do período 1997/2000), o diferencial em relação às empresas não iniciantes é ainda mais elevado.

A **Tabela 7** discrimina o valor das exportações das empresas iniciantes, bem como da base exportadora total, segundo três características: categoria de produtos exportados (industrializados e não-industrializados), grau de intensidade tecnológica das vendas externas de produtos industrializados e mercado de destino das exportações.

Tabela 7
Empresas iniciantes segundo categoria de produtos, intensidade tecnológica e mercados de destino da exportação, no ano da estréia
 – Média do período 1997/2000 –

Discriminação	Categoria de produtos	Em % do valor exportado									
		Intensidade Tecnológica de Produtos Industrializados				Mercados de Destino *					
		Industrializados	Baixa	Média baixa	Média alta	Alta	Mercosul	ALADI	NAFTA	UE (15)	Ásia
Iniciantes	80,7	47,0	24,8	18,8	9,4	18,7	8,4	24,7	25,6	7,1	15,5
Universo	78,0	48,8	19,6	22,6	9,0	15,7	6,4	24,3	27,9	12,3	13,4

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração: Funcex.

Obs.: * ALADI exclui o Mercosul, mas inclui o México. NAFTA, portanto, exclui o México.

A participação dos produtos industrializados no total das exportações é semelhante em ambos os grupos. De outro lado, a intensidade tecnológica dos produtos industrializados exportados tampouco revela diferenciais expressivos: de fato, entre as empresas iniciantes, a participação dos produtos de média-alta e alta intensidade tecnológica responde por cerca de 28% das exportações de produtos industriais, enquanto no universo essa participação é apenas um pouco superior (31,6%). Esse resultado merece registro, pois dista de ser óbvio: consoante o indicador de intensidade tecnológica, as empresas iniciantes exportam produtos industriais qualitativamente semelhantes aos dos demais exportadores.

Por último, a distribuição das exportações segundo mercados de destino mostra uma maior concentração das exportações de empresas iniciantes nos mercados geográfica e culturalmente mais próximos (ALADI e Mercosul). Com efeito, pouco mais de 27% das exportações dos iniciantes destinam-se a esses mercados, enquanto no universo essa participação é de 22%.¹⁶

Em síntese, as empresas iniciantes apresentam, no ano da estréia, as seguintes características: (i) predomínio absoluto das micro e pequenas empresas; (ii) elevada participação de empresas não-industriais relativamente ao universo de exportadores; (iii) forte concentração nas faixas de exportação inferiores a US\$ 500 mil; (iv) exportações de produtos industrializados proporcional e qualitativamente semelhantes às do universo de exportadores; e (v) maior concentração das vendas externas nos mercados vizinhos.

3.3. Continuidade e sobrevivência de exportadores iniciantes após a estréia

A seção precedente traçou o perfil dos exportadores iniciantes, com base nos atributos que os caracterizaram no ano de sua estréia. Mas, qual foi seu desempenho nos anos seguintes?

¹⁶ A pesquisa de campo mostrou, ainda, que o número de clientes das empresas iniciantes é, em média, mais elevado nos mercados da ALADI e do Mercosul. De outro lado, esses mercados foram considerados menos exigentes que os EUA e a União Européia.

A **Tabela 8** mostra a evolução das empresas iniciantes do período 1994/2000, discriminando essas empresas segundo sua frequência exportadora entre o ano da estréia e o final do período considerado (ano 2000). Assim, por exemplo, os exportadores que fizeram sua estréia em 1994 foram classificados em 7 grupos, de acordo com sua frequência exportadora no período de 7 anos compreendido entre 1994 e 2000, enquanto os exportadores estreantes em 1995 foram discriminados em 6 grupos, e assim sucessivamente.

Tabela 8

Empresas iniciantes: Evolução do Nº de firmas e do valor exportado – 1994/2000

Ano da estréia e Frequência exportadora	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		
	Nº	US\$10 ⁶	Nº	US\$10 ⁶	Nº	US\$10 ⁶	Nº	US\$10 ⁶	Nº	US\$10 ⁶	Nº	US\$10 ⁶	Nº	US\$10 ⁶	Part. (%)
Estreante em 1994:	3.486	534	1.546	916	1.174	761	949	809	798	934	760	887	712	1.118	100,0
1 ano	1.462	98	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
2 anos	655	132	427	173	70	4	49	4	27	2	41	7	41	1	0,1
3 anos	425	70	315	121	297	60	77	4	48	5	56	11	57	23	2,1
4 anos	243	53	187	113	180	78	174	51	71	8	60	8	57	13	1,1
5 anos	182	22	130	50	126	49	141	87	145	116	94	110	92	122	10,9
6 anos	137	29	105	49	119	64	126	90	125	101	127	64	83	73	6,5
7 anos	382	130	382	410	382	506	382	573	382	702	382	688	382	887	79,3
Estreante em 1995:	–	–	2.799	648	1.419	737	1.060	843	875	822	770	817	693	1.003	100,0
1 ano	–	–	1.059	180	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
2 anos	–	–	575	129	422	75	58	15	28	1	28	2	39	45	4,5
3 anos	–	–	300	52	222	57	213	40	54	30	60	5	51	8	0,8
4 anos	–	–	243	44	191	83	196	64	192	42	83	86	67	137	13,7
5 anos	–	–	197	43	159	53	168	75	176	99	174	64	111	43	4,3
6 anos	–	–	425	200	425	469	425	649	425	650	425	659	425	769	76,7
Estreante em 1996:	–	–	–	–	2.770	759	1.390	1.027	1.040	985	897	892	798	1.142	100,0
1 ano	–	–	–	–	1.112	264	–	–	–	–	–	–	–	–	–
2 anos	–	–	–	–	525	62	390	58	51	5	33	4	51	13	1,1
3 anos	–	–	–	–	330	71	246	108	224	47	100	15	90	18	1,6
4 anos	–	–	–	–	272	68	223	95	234	88	233	87	126	177	15,5
5 anos	–	–	–	–	531	294	531	765	531	845	531	786	531	934	81,8
Estreante em 1997:	–	–	–	–	–	–	3.152	546	1.603	1.412	1.256	1.412	1.100	2.186	
1 ano	–	–	–	–	–	–	1.279	83	–	–	–	–	–	–	–
2 anos	–	–	–	–	–	–	606	94	441	104	84	4	81	5	0,2
3 anos	–	–	–	–	–	–	448	69	343	150	353	63	200	37	1,7
4 anos	–	–	–	–	–	–	819	299	819	1.158	819	1.346	819	2.144	98,1
Estreante em 1998:	–	–	–	–	–	–	–	–	3.026	655	1.639	1.261	1.316	1.397	100,0
1 ano	–	–	–	–	–	–	–	–	1.205	103	–	–	–	–	–
2 anos	–	–	–	–	–	–	–	–	687	94	505	84	182	12	0,9
3 anos	–	–	–	–	–	–	–	–	1.134	458	1.134	1.178	1.134	1.385	99,1
Estreante em 1999:	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3.700	756	2.062	1.195	100,0
1 ano	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1.638	137	–	–	–
2 anos	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2.062	619	2.062	1.195	100,0
Estreante em 2000:	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3.530	936	100,0
1 ano	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3.530	936	100,0

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração: Funcex.

A avaliação do desempenho dos exportadores iniciantes será desenvolvida com base na seguinte tipologia, definida a partir dos dados acima apresentados: (i) exportadores desistentes: exportadores iniciantes que exportaram no ano da estréia e nunca mais exportaram; (ii) exportadores descontínuos: exportadores

iniciantes que interromperam as vendas externas uma ou mais vezes entre o ano da estréia e o ano 2000; (iii) exportadores contínuos: exportadores iniciantes que exportaram sem solução de continuidade após sua estréia na exportação.

Essa tipologia é obviamente imprópria para os exportadores estreantes do período mais recente, pois nem a desistência nem a continuidade podem ser caracterizadas, com um mínimo de convicção, quando o prazo decorrido entre o ano da estréia e o fim do período é excessivamente curto. Em conseqüência, a **Tabela 9**, baseada na tipologia recém descrita, mostra de forma compacta as informações apresentadas na Tabela 8, ainda que restritas aos exportadores estreantes do período 1994/97. Note-se que para as empresas que fizeram sua estréia em 1997, último ano do quadriênio considerado, a desistência fica caracterizada pela ausência de qualquer exportação no triênio 1998/2000, enquanto a continuidade é resultado de quatro anos (1997/2000) de exportações ininterruptas.

Tabela 9

Desempenho de empresas iniciantes do período 1994 a 1997 discriminadas por freqüência exportadora

Freqüência exportadora de iniciantes	Estreantes do período 1994-1997									
	Ano da Estréia (Acumulado 1994/97)					Ano 2000				
	Empresas		Valor exportado		Média por empresa	Empresas		Valor exportado		Média por empresa
	(No.)	(%)	(US\$ 10 ⁶)	%	(US\$ 10 ³)	(No.)	(%)	US\$ 10 ⁶	(%)	US\$ 10 ³
Desistentes ⁽¹⁾	4.912	40,2	625	25,1	127	–	–	–	–	–
Descontínua ⁽²⁾	5.138	42,1	939	37,8	183	1.146	34,7	715	13,1	624
Contínua ⁽³⁾	2.157	17,7	923	37,1	428	2.157	65,3	4.734	86,9	2.195
TOTAL	12.207	100,0	2.487	100,0	204	3.303	100,0	5.449	100,0	1.650

Fonte: Tabela 8.

Obs.: (1) Não mais exportou após a estréia; (2) Exportou, com uma ou mais interrupções, após a estréia; (3) Exportou de forma ininterrupta após a estréia.

Os dados da tabela acima comparam as exportações acumuladas (no ano da estréia) dos exportadores iniciantes do quadriênio 1994/97, com as exportações dessas mesmas empresas no ano 2000. O resultado dessa comparação não deixa margem a dúvidas quanto a importância da continuidade na explicação do desempenho exportador. Com efeito, apenas 17,7% das empresas “nascidas” no quadriênio 1994/97 exportaram sem interrupção a partir de sua estréia, mas elas responderam por cerca de 87% do valor exportado em 2000. O 13% restante foi exportado por empresas descontínuas.¹⁷

A **Tabela 9** destaca mais um aspecto que merece registro: a exportação média das empresas contínuas é, no ano da estréia, mais de três vezes superior que a exportação média das empresas desistentes e mais do dobro das descontínuas. Em 2000, o diferencial entre a exportação média das empresas contínuas e as descontínuas eleva-se ainda mais. Note-se, por último, que o valor exportado total das empresas descontínuas é, em 2000, inferior ao registrado na estréia. O diferencial entre a exportação média, no ano da estréia, das empresas que serão consideradas contínuas anos depois e as demais firmas leva a inferir que há um valor “crítico” de exportação anual que uma empresa iniciante precisa alcançar,

¹⁷ Note-se, ainda, que os exportadores sobreviventes em 2000 (3.303 empresas), somados aos que desistiram logo após a estréia (4.912 empresas), não exaurem o total de estreantes do quadriênio 1994/97 (12.207 empresas). A diferença (3.992 empresas) é explicada por exportadores descontínuos que não exportaram em 2000.

no ano de sua estréia ou logo depois, abaixo do qual suas chances de permanência na exportação reduzem-se sobremaneira.

A **Tabela 10**, baseada também nas informações apresentadas na Tabela 8, mostra as taxas de sobrevivência dos exportadores iniciantes do período 1994/2000.¹⁸ Note-se que a taxa de mortalidade (1- taxa de sobrevivência) no ano seguinte ao da estréia é da ordem de 50%, com alguma tendência de moderação (aumento da sobrevivência) nos anos mais recentes. Destaque-se, ainda, que apenas ¼ das empresas sobrevivem após o quinto ano de vida e, conforme salientado acima, mais de ¾ das sobreviventes são empresas contínuas. A elevada taxa de mortalidade entre as empresas iniciantes afigura-se, portanto, como um dos principais obstáculos à expansão mais acelerada da base exportadora.¹⁹

Tabela 10

Empresas iniciantes: Taxa de sobrevivência após a estréia – 1994/1999

Ano da estréia	Estreantes (Nº)	Taxa de sobrevivência após a estréia (em %)					
		1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano	6º ano
94	3.486	44,3	33,7	27,2	22,9	21,8	20,4
95	2.799	50,7	37,9	31,3	27,5	24,8	
96	2.770	50,2	37,5	32,4	28,8		
97	3.152	50,9	39,8	34,9			
98	3.026	54,2	43,5				
99	3.700	55,7					

Fonte: Tabela 8.

Cabem, ainda, duas indagações: (1) as empresas iniciantes que desistem da exportação, fecham seus estabelecimentos ou permanecem na base produtiva atendendo exclusivamente o mercado interno?; (2) as empresas iniciantes detêm experiência prévia no mercado doméstico ou são constituídas com o objetivo específico de atender o mercado externo?

Tabela 11

Empresas iniciantes: Sobrevivência, no mercado interno, de exportadores desistentes e experiência doméstica prévia de exportadores iniciantes

Ano da Estréia	Painel A: Desistentes			Painel B: Iniciantes		
	Total (1)	Com registro na RAIS após desistir da X (2)	2/1 (em %) (3)	Total (4)	Com registro na RAIS antes de ingressar na X (5)	4/3 (em %) (6)
1994	1.462	996	68,1			
1995	1.059	728	68,7			
1996	1.112	787	70,8			
1997	1.279	943	73,7			
1998				3.026	2.013	66,5
1999				3.700	3.116	84,2
2000				3.530	3.390	96,0

Fonte: SECEX/MDIC e Rais/MTE. Elaboração: Funcex.

¹⁸ A taxa de sobrevivência num ano qualquer (t+n) exprime, em termos percentuais, a relação entre os exportadores efetivos em t+n, nascidos em t₀, e o total dos exportadores nascidos em t₀.

¹⁹ Najberg, Puga e Ikeda (2001) examinaram a criação e fechamento de firmas no Brasil com base nas informações da RAIS, encontrando, conforme esperado, taxas de mortalidade muito inferiores às apuradas por nós na exportação. Para o agregado das micro, pequenas e médias empresas, porte representativo de 98% das empresas exportadoras iniciantes, as taxas de mortalidade acumulada nos primeiros anos de vida foram as seguintes: 16% no primeiro ano, 38% no segundo e 48% no terceiro. Na exportação, essa última taxa já é observada logo no primeiro ano.

De acordo com a RAIS, mais de $\frac{2}{3}$ das empresas exportadoras desistentes continuam de fato operando no mercado doméstico após ter renunciado ao mercado externo (**Tabela 11**, Painel A), sugerindo a possibilidade de se desenvolver algum tipo de ação tendente a recapturar esses exportadores fracassados. De outro lado, são poucas as empresas exportadoras iniciantes que carecem de experiência prévia no mercado doméstico. Ou seja, são poucas as empresas que “nascem” exportadoras (**Tabela 11**, Painel B)

3.4. Exportadores iniciantes: contínuos versus desistentes

A seção precedente discriminou as empresas iniciantes em exportadoras contínuas, descontínuas e desistentes e mostrou que as primeiras apresentam um desempenho muito superior ao resto logo no ano da estréia. Essa constatação merece um exame mais detalhado, pois sugere a possibilidade de se detectar, entre as empresas iniciantes, atributos ou características que possibilitem um diagnóstico precoce de fragilidades que possam levar à desistência. Com essa finalidade é apresentada uma comparação (**Tabelas 12, 13 e 14**) entre as empresas (futuramente) desistentes e contínuas, no ano da estréia.

Os principais resultados destacados por essa comparação são os seguintes: (i) a participação das micro empresas é significativamente mais elevada entre as empresas desistentes (74%) se comparada às contínuas (46%) [**Tabela 12**]; (ii) é nesse estrato que se concentra 60% das exportações das empresas desistentes, enquanto as micro empresas contínuas respondem por pouco mais de 20% das vendas externas do grupo (**Tabela 12**); (iii) mais da metade (57%) dos exportadores desistentes é constituído por empresas não-industriais, enquanto apenas $\frac{1}{3}$ das empresas iniciantes contínuas é classificada nessa categoria (**Tabela 12**); (iv) os diferenciais são ainda mais expressivos quando se comparam os valores exportados por ambos esses grupos (**Tabela 13**); (v) mais de 83% das empresas desistentes exporta menos do que US\$ 50 mil/ano, proporção que cai para 50% no caso dos exportadores contínuos, sempre considerado o ano da estréia (**Tabela 13**); (vi) surpreendentemente, a participação dos produtos industrializados de média-alta e alta tecnologia é mais elevada nas exportações das empresas desistentes comparativamente às contínuas (**Tabela 14**); e (vii) a participação do Mercosul e da União Européia é mais elevada nas vendas externas das iniciantes contínuas, enquanto as desistentes concentram suas vendas no resto do mundo e na Ásia (**Tabela 14**).

Em síntese, há uma diferença de porte e de volume exportado, no ano da estréia, que parece condicionar o desempenho posterior das empresas iniciantes. Note-se, nesse sentido, que mais da metade dos exportadores desistentes concretiza vendas inferiores a US\$ 10 mil/ano, enquanto entre as iniciantes contínuas essa proporção é inferior a 20% (**Tabela 13**). De outro lado, a participação das empresas industriais é muito mais reduzida entre as desistentes (40%) do que nas contínuas (75%) [**Tabela 12**].

A conjugação dessas características constitui, certamente, um fator importante a explicar a desistência: de fato, Najberg, Puga e Oliveira (2000) encontraram que a taxa de mortalidade é mais elevada nos estabelecimentos de pequeno porte, com destaque para as micro empresas de até quatro empregados, bem como nos estabelecimentos não-industriais (agropecuários, comerciais, de construção civil e de serviços). Note-se, contudo que 46% das contínuas são micro empresas e que a participação das empresas não-industriais entre as contínuas também não é desprezível (32%). Há, sem sombra de dúvida, outras características (intrínsecas) das empresas (gerenciamento, decisão prematura de voltar-se para o mercado externo, etc.) que devem explicar o fenômeno da desistência precoce entre os exportadores iniciantes.

Tabela 12

Empresas iniciantes (*contínuas vs. desistentes*): Tipo de atividade e tamanho da firma no ano da estréia

– Acumulado 1994/97 –

Em %

Discriminação	Tipo de Atividade				Tamanho da Firma							
	Nº de Empresas		Valor exportado		Nº de Empresas				Valor exportado			
	Industrial	Não Industrial	Industrial	Não Industrial	Micro	Pequena	Média	Grande	Micro	Pequena	Média	Grande
Desistentes	42,9	57,1	40,4	59,6	74,2	17,8	6,2	1,8	59,8	12,8	12,2	15,2
Contínuas	67,8	32,2	74,3	25,6	45,7	33,0	17,2	4,1	20,5	22,5	39,4	17,6

Fonte: SECEX/MDIC e Rais/MTE. Elaboração: Funcex.

Obs.: As empresas de tamanho não identificado foram classificadas como microempresas.

Tabela 13

Empresas iniciantes (*contínuas vs. desistentes*): Faixa de exportação no ano da estréia

– Acumulado 1994/97 –

Faixa de exportação no ano da estréia (em US\$ Mil)	Desistentes		Contínuas	
	Nº de empresas	%	Nº de empresas	%
> 20.000	5	0,1	5	0,2
> 10.000 até 20.000	3	0,1	13	0,6
> 5.000 até 10.000	10	0,2	14	0,6
> 1.000 até 5.000	66	1,3	126	5,8
> 500 até 1.000	59	1,2	135	6,3
> 100 até 500	342	7,0	493	22,9
> 50 até 100	346	7,0	283	13,1
> 10 até 50	1.477	30,1	666	30,9
Até 10	2.604	53,0	422	19,6
TOTAL	4.912	100,0	2.157	100,0

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração: Funcex.

Tabela 14

Empresas iniciantes (*contínuas vs. desistentes*): Categoria de produtos, intensidade tecnológica e mercados de destino da exportação, no ano da estréia

– Acumulado 1994/97 –

Em % do valor exportado

Discriminação	Categoria de produtos	Intensidade Tecnológica de Produtos Industrializados				Mercados de Destino *					
		Industrializados	Baixa	Média baixa	Média alta	Alta	Mercosul	ALADI	NAFTA	UE (15)	Ásia
Desistentes	81,0	45,9	31,3	14,0	8,8	17,4	6,4	13,3	19,2	18,6	25,1
Contínuas	72,0	63,8	15,5	15,0	5,7	22,2	8,2	14,9	26,7	12,8	15,2

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração: Funcex.

Obs.: * ALADI exclui o Mercosul, mas inclui o México. NAFTA, portanto, exclui o México.

3.5. Conclusões preliminares

As empresas exportadoras iniciantes precisam superar obstáculos importantes para se consolidar no mercado externo. As respostas dos exportadores iniciantes a algumas das perguntas incluídas na pesquisa de campo fornecem um adequado roteiro das dificuldades que eles enfrentam. Quando indagados sobre quais seriam os principais requisitos para poder exportar, as respostas apontam, em primeiro lugar, a busca de parceiros para comercializar e distribuir os produtos e, em segundo, a adoção de normas de qualidade específicas. Quando solicitados a destacar as principais dificuldades associadas à atividade exportadora, os procedimentos burocráticos e administrativos ocupam o primeiro lugar, e a obtenção de informações sobre regras que afetam o acesso aos mercados externos o segundo. À pergunta sobre quais as principais barreiras à entrada na exportação, os exportadores iniciantes respondem: (i) acumular informação sobre mercados, clientes e concorrentes; e (ii) a falta de recursos gerenciais e/ou organizacionais para lidar com as exportações. Finalmente, o principal risco associado à exportação é o elevado grau de competição, muito superior à eventual inadimplência dos clientes.

Os exportadores iniciantes são alvo de programas de assistência governamental em quase todos os países desenvolvidos. O amplo predomínio das pequenas e médias empresas e as barreiras à entrada na atividade exportadora são as justificativas mais freqüentes para o desenvolvimento dessas ações. No Brasil, a elevada taxa de desistência entre os exportadores iniciantes parece-nos uma justificativa mais do que adequada. Muitos dos fatores que levam à desistência podem ser contornados. Essa é, por exemplo, a opinião de Seringhaus e Rosson (1990), que destacam os principais determinantes do fracasso entre os exportadores iniciantes:

“First, it is clear that some companies begin exporting before they should, and not suprisingly fail. In some cases this export involvement is in response to an external stimulus (an order or a government programme), whereas in others a (new) manager may advocate exporting. Obviously companies should not start exporting unless they can sustain such operations and so have a reasonable chance of success. Government export promotion programmes often recognize this fact now and use ‘export readiness’ as one criterion for assistance. (What ‘export readiness’ is, of course, remains open to many interpretations). Second, the initial exporting phase is one of great fragility, since it is a completely new experience for the company and one that can easily go wrong, either because of uncontrollable external events or decisions made by the management. This shows that companies just beginning exporting have very special needs and thus merit extra attention. Third, despite being labelled ‘failed exporters’ some companies in this category may be good targets for renewed foreign market involvement. Although they have prior export experience, their negative attitudes must be overcome before a new assault can be expected. As the US researchers note, a call to export because it is in the ‘national interest’ is unlikely to have much effect on individual business decisions. Rather, the prospect of greater profits is likely to change attitudes, and so it is initiatives that convince companies that their export costs can be reduced and or revenues increased that will likely tempt these companies to be drawn into exporting once again. This should be seen as the goal for government export assistance.” (Seringhaus e Rosson, 1990, págs 172/3, sublinhado nosso).

Destaque-se, por último, que o investimento destinado a transformar exportadores desistentes ou esporádicos em exportadores contínuos afigura-se rentável: a taxa de crescimento médio anual das vendas externas das empresas iniciantes contínuas nascidas em 1994, 1995 e 1996, medida entre o quarto ano de vida e o ano 2000, alcançou 15,6%, 8,8% e 18,8%, respectivamente.²⁰ Há, portanto, um prêmio elevado para as ações de assistência e promoção em benefício dos exportadores iniciantes, caso elas se mostrem eficazes.

²⁰ Ver Tabela 8.

4. EXPORTADORES INDUSTRIAIS CONTÍNUOS

4.1. Considerações iniciais

A seção anterior destacou a importância da continuidade (frequência exportadora) para o desempenho dos exportadores iniciantes. Nesta seção, pretende-se avaliar outros atributos, além da continuidade, capazes de contribuir para o sucesso na exportação. Com essa finalidade é analisado o desempenho das empresas exportadoras industriais contínuas, discriminadas com base no seu dinamismo exportador. Entende-se esse conjunto como sendo formado pelas firmas industriais que exportaram ininterruptamente durante o período 1996/2000, excluídas aquelas cujas vendas ao exterior não superaram o valor de US\$ 10.000 em nenhum desses cinco anos. Essas empresas respondem por ampla parcela das exportações totais. Em 2000, os exportadores industriais contínuos efetuaram vendas por valor ligeiramente superior a US\$ 40 bilhões, respondendo por 72,7% das exportações brasileiras totais. Adicionalmente, no período 1996/2000, o mesmo conjunto de empresas registrou um crescimento de 4,7% ao ano, bastante superior ao incremento médio observado pelas exportações totais (3,6%). Excluídos os exportadores industriais contínuos desse último cálculo, o crescimento das exportações brasileiras foi de apenas 1,2% ao ano.

As empresas industriais contínuas foram divididas em três grupos: dinâmicas, intermediárias e declinantes, de acordo com seu desempenho no período 1996/2000. Entende-se por empresas dinâmicas aquelas cujo crescimento médio anual no período de referência foi superior a 8%; as firmas que tiveram um crescimento de suas vendas externas entre 0% e 8% ao ano foram definidas como intermediárias; por último, foram consideradas declinantes as empresas que apresentaram queda nas suas exportações, no período de referência.

A **Tabela 15** mostra o resultado dessa classificação. O aspecto, sem dúvida, mais surpreendente da discriminação baseada no dinamismo exportador observado no período 1996/2000 é a elevada magnitude absoluta das taxas de crescimento das empresas dinâmicas e declinantes. Os dados da tabela retratam, de fato, dois casos polares: um conjunto, constituído por cerca de 1.800 empresas, que evidenciou um crescimento quase vertiginoso (26,9% ao ano) e outro conjunto, constituído por pouco mais de 2.200 empresas, que registrou uma queda muito pronunciada de suas vendas externas (-11,6% ao ano).

Tabela 15

Exportadores industriais contínuos, segundo dinamismo das vendas externas

Discriminação		Empresas		Valor exportado (US\$ 10 ⁶)				Crescimento 1996/2000 (% a.a.)
Tipologia	Crescimento 1996/2000	Número	(%)	1996	(%)	2000	(%)	
Dinâmicas	(> 8% a.a.)	1.781	39,3	7.798	23,4	20.237	50,5	26,9
Intermediárias	(> 0% até 8% a.a.)	537	11,8	7.498	22,5	8.736	21,8	3,9
Declinantes	(= < 0% a.a.)	2.221	48,9	18.082	54,1	11.061	27,6	(11,6)
Total		4.540	100,0	33.378	100,0	40.034	100,0	4,7
Memo:								
Part. (%) s/ Exportação Brasileira Total				70,0%		72,7%		

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração: Funcex.

Qual a explicação para um comportamento tão diferenciado entre as empresas exportadoras industriais contínuas? É possível identificar atributos das firmas capazes de explicar esses diferenciais? O exame dessas questões é desenvolvido logo a seguir.

4.2. Exportadores contínuos: dinâmicos versus declinantes

Com o intuito de dar a resposta às questões acima levantadas examinaram-se diversos atributos dos exportadores industriais contínuos: (i) tamanho ou porte da firma; (ii) mercados de destino das exportações; (iii) setor de atividade industrial da empresa; (iv) intensidade tecnológica dos produtos manufaturados exportados; (v) diversificação das exportações da firma, medida pela quantidade de produtos exportados; (vi) adaptação das exportações da empresa à demanda mundial, avaliada com base no dinamismo dos produtos exportados no comércio mundial; (vii) ano de início da exportação; (viii) origem do capital da firma; e (ix) número de filiais da empresa no Brasil.

No caso das variáveis (i) a (vi), a análise foi baseada em informações constantes na base dados da FUNCEX. Já os atributos (vii) a (ix) foram examinados à luz dos resultados colhidos na pesquisa de campo.²¹ De modo geral, a análise se concentrou no exame dos casos polares: exportadores dinâmicos e exportadores declinantes.

- Tamanho²²: O porte da empresa não explica os diferenciais de desempenho entre exportadores dinâmicos e declinantes. De fato: (i) a distribuição das empresas exportadoras segundo o porte da firma é razoavelmente semelhante entre ambos os grupos; e (ii) não há correlação entre tamanho da firma e desempenho exportador. Note-se, inclusive, que entre os exportadores dinâmicos as micro, pequenas e médias empresas registram crescimento superior ao das grandes empresas, enquanto entre os exportadores declinantes o quadro é exatamente o inverso (ver **Tabela A.2 do Anexo**).
- Mercado de destino²³: Os resultados da comparação revelaram, também neste caso, baixo poder explicativo. A discriminação das empresas (número de firmas) com base na especialização geográfica das vendas externas mostra uma distribuição muito parecida entre exportadores dinâmicos e declinantes. De outro lado, o desempenho exportador (evolução dos valores exportados) mostra-se bastante diferenciado: entre os exportadores dinâmicos, o Mercosul e a União Européia apresentam os melhores desempenhos, enquanto entre os exportadores declinantes os mercados diversificados e a Ásia mostraram-se os mais favoráveis. Não há, portanto, uma especialização geográfica capaz de explicar os diferenciais de crescimento entre as empresas (ver **Tabela A.2 do Anexo**).

²¹ Das 460 empresas entrevistadas, 294 foram classificadas como sendo exportadoras industriais contínuas. Sua distribuição, baseada no dinamismo exportador, foi a seguinte: 143 dinâmicas, 52 intermediárias e 99 declinantes.

²² O ano de 1996 foi definido como sendo o ano-base para a definição do porte da empresa. A escolha objetivou acompanhar ao longo do tempo a performance das firmas, evitando a reclassificação dessas unidades. Análises *cross-section* que comparam, por exemplo, o valor das exportações das empresas em determinado período, considerando o porte dessas firmas em cada um dos anos analisados, costumam subestimar o desempenho das firmas de menor tamanho. Najberg, Puga e Oliveira (2000) discutem as diferentes definições de porte das empresas (segundo o ano-base, a média do período sob análise e o porte mais recente) recomendando a escolha do ano-base como critério mais adequado.

²³ A classificação de empresas com base no mercado de destino das vendas externas considerou como sendo exportadoras para um determinado bloco as firmas que destinaram mais de 50% de suas exportações para esse mesmo bloco. Todavia, foi definido um bloco de destino que reúne as empresas com vendas geograficamente diversificadas, ou seja firmas em que nenhum dos mercados consumidores analisados responde por mais da metade das vendas externas.

- Setor da indústria: Também neste caso não há um padrão de especialização capaz de apontar setores industriais “bem sucedidos”. As empresas dinâmicas apresentaram desempenho acima da média do grupo em sete segmentos industriais: outros equipamentos de transporte; materiais eletrônicos e de comunicações; fumo; alimentos e bebidas; edição e impressão; máquinas, aparelhos e materiais elétricos e química nessa ordem. De outro lado, entre as empresas declinantes, os melhores desempenhos foram observados na extrativa mineral, veículos automotores, móveis e indústrias diversas, metalurgia básica, minerais não metálicos, química e borracha e plásticos (**Tabela A.2 do Anexo**).
- Intensidade Tecnológica: A discriminação das exportações industriais com base no conteúdo tecnológico dos bens comercializados mostra, conforme esperado, que a participação dos produtos de média-alta e alta intensidade tecnológica é, no início do período de referência, razoavelmente mais elevada entre os exportadores dinâmicos (30%) do que nos declinantes (21%). No final do período, esse diferencial eleva-se mais ainda: de fato, a participação dos produtos de média-alta e alta intensidade tecnológica alcança 39% entre os dinâmicos e reduz-se para 18% entre os exportadores declinantes (**Tabela 16**).
- Diversificação das exportações: As empresas exportadoras industriais contínuas foram discriminadas em cinco faixas de acordo com o número de produtos exportados, no início e no final do período de referência (1996-2000). A comparação entre ambos os grupos destaca a favorável evolução das empresas dinâmicas. De fato: em 1996, pouco mais de 27% das empresas dinâmicas exportava cinco ou mais produtos; em 2000, no entanto, essa participação aumenta para cerca de 45%. Fenômeno inverso ocorre com os exportadores declinantes: em 1996, 37% das empresas desse grupo exportava cinco ou mais produtos; em 2000, porém, essa participação reduz-se para 33%. A diversificação da linha de produtos parece explicar, ao menos parcialmente, o melhor desempenho das empresas dinâmicas (**Tabela 17**).
- Adaptação à demanda mundial: A **Tabela 18** discrimina as vendas externas de ambos os grupos com base no crescimento observado pelos produtos exportados nos fluxos do comércio mundial. Note-se o melhor posicionamento das empresas dinâmicas já no início do período de referência. De fato, em 1996 pouco mais de 20% das exportações das empresas dinâmicas era constituído por produtos cujas importações mundiais cresciam a taxas altas ou muito altas; entre as declinantes essa participação era inferior a 14%. Ao final do período, a adequação das vendas externas das empresas dinâmicas à evolução do comércio mundial era ainda mais acentuada, pois mais de 32% das exportações dessas empresas correspondiam a produtos de alto ou muito alto crescimento no comércio internacional. Para as empresas declinantes essa elevação foi pouco significativa (17%).
- Ano de início da exportação, origem do capital e número de filiais no Brasil: A distribuição desses três atributos entre os exportadores dinâmicos e declinantes mostrou-se bastante diferenciada: (i) mais de 47% das empresas dinâmicas fizeram sua estréia na exportação na década de 90, percentual que cai para pouco mais de 28% no caso das empresas declinantes; (ii) o controle acionário por parte do capital estrangeiro é mais freqüente nas empresas dinâmicas comparativamente às declinantes; e (iii) a rede de filiais no país é mais extensa entre as empresas dinâmicas. Esses diferenciais foram registrados pela pesquisa de campo realizada em fins de 2001 (**Tabela 19**).

Tabela 16

Exportadores industriais contínuos: Dinâmicos vs. Declinantes segundo categoria de intensidade tecnológica

Categoria de Intensidade Tecnológica	Em %			
	Exportação – 1996		Exportação – 2000	
	Dinâmicas	Declinantes	Dinâmicas	Declinantes
Baixa	31,6	49,2	27,0	41,2
Média-baixa	23,7	15,6	18,5	16,5
Média-alta	23,5	17,1	20,7	16,4
Alta	6,6	3,7	18,6	1,5
Não Industrializados *	14,6	14,2	15,2	24,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração: Funcex.

Obs.: * Produtos não industrializados exportados pelas empresas industriais.

Tabela 17

Exportadores industriais contínuos: Dinâmicos vs. Declinantes segundo Nº de produtos exportados

Nº de Produtos (SH-6)	Em %			
	Numero de Empresas			
	1996		2000	
	Dinâmicas	Declinantes	Dinâmicas	Declinantes
1	32,1	22,8	17,8	28,4
2 a 4	40,6	40,0	37,5	38,8
5 a 10	16,6	21,2	24,3	19,1
11-20	6,4	8,9	11,5	7,5
> 20	4,3	7,1	8,9	6,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração: Funcex.

Tabela 18

Exportadores industriais contínuos: Dinâmicos vs. Declinantes segundo faixa de crescimento dos produtos exportados

Faixas de crescimento dos produtos (SH-6) no comércio mundial ⁽¹⁾	Em %			
	Exportação – 1996		Exportação – 2000	
	Dinâmicas	Declinantes	Dinâmicas	Declinantes
Muito Baixo < 0,0% a.a.	15,1	20,3	12,7	14,7
Baixo => 0,0 até 5,0% a..a.	26,4	29,2	19,4	36,5
Médio => 5,0 até 10,0% a.a.	35,2	36,8	33,3	31,6
Alto => 10,0 até 15,0% a.a.	13,1	9,3	12,6	11,0
Muito Alto => 15,0% a.a.	7,1	4,3	19,5	6,1
Não Classificados	3,1	0,1	2,5	0,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SECEX/MDIC Elaboração: Funcex.

Obs.: (1) Crescimento médio geométrico das importações mundiais entre os triênios 1993/95 e 1997/99.

Tabela 19

Exportadores industriais contínuos: Dinâmicos vs. Declinantes segundo ano de início da exportação, origem do capital e número de filiais no Brasil

Atributo	Em %	
	Pesquisa de Campo -2001	
	Dinâmicos	Declinantes
Ano de início da exportação		
1995-2001	25,9	14,1
1990-1994	21,7	14,1
1980-1989	27,3	36,4
Antes de 1980	25,1	34,4
Origem do capital		
> 50% Nacional	69,2	73,7
> 50% Estrangeiro	30,1	25,3
Número de filiais no Brasil		
1	42,0	55,6
2 a 5	43,4	37,3
Mais de 5	14,6	7,1

Fonte: Dados da Pesquisa de Campo.

4.3. Conclusões preliminares

A análise precedente não leva a conclusões definitivas. Há, contudo, alguns aspectos que merecem ser destacados:

- O porte das firmas, o setor da indústria e a especialização geográfica das vendas externas não detêm, aparentemente, grande poder explicativo na discriminação entre exportadores dinâmicos e declinantes;²⁴
- De outro lado, as vendas externas dos exportadores industriais dinâmicos mostram: (i) maior participação de produtos de média-alta e alta tecnologia; (ii) maior adaptação ao dinamismo da demanda mundial; e (iii) maior diversificação da linha de produtos, na comparação com os exportadores declinantes;
- A pesquisa de campo, por sua vez, trouxe à luz algumas diferenças que também parecem relevantes. Na comparação com os exportadores declinantes: (i) a participação das empresas que iniciaram sua trajetória de internacionalização no período mais recente – a década de 90 – é significativamente superior entre os exportadores industriais dinâmicos; (ii) a rede de filiais no país é mais extensa; e (iii) a presença do capital estrangeiro é ligeiramente mais intensa.²⁵

Em síntese, a diversificação da linha de produtos, o *up-grade* tecnológico, a adaptação da oferta exportadora ao dinamismo do comércio mundial, além de outros fatores capazes de contribuir para a qualidade da gestão empresarial parecem explicar o sucesso dos exportadores industriais dinâmicos. Em conseqüência, esses atributos devem merecer consideração especial no desenho de programas de apoio e assistência à exportação.

5. PROGRAMAS DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÃO

5.1. Princípios e recomendações gerais

- ***O sucesso de um programa de exportação mede-se menos pelo seu impacto direto e mais pela sua capacidade de disseminação.***

A primeira e principal lição a ser tirada da experiência internacional é que inexistem programas “fadados” ao sucesso. Mais enfaticamente, em matéria de promoção de exportações o sucesso é um evento raro. Mesmo na avaliação de seus formuladores, poucos são os programas que atingem as metas propostas. A rigor, são consideradas bem sucedidas aquelas iniciativas que atingem sucesso na margem, ou seja programas de promoção que, a cada ano, contribuem para que um número relativamente pequeno empresas transitem com êxito o caminho que as leva a iniciar, ampliar ou

²⁴ Esses resultados foram confirmados pela pesquisa de campo.

²⁵ A pesquisa de campo destacou outras diferenças, que cabe registrar. Assim, a análise da existência de investimentos no exterior destinados a apoiar as vendas externas, revela que esse expediente foi mais utilizado pelas empresas dinâmicas (19%) do que pelas declinantes (14%). Quanto às intenções futuras, pouco mais de 29% das empresas dinâmicas pretendem realizar novos investimentos no exterior, contra 22% no caso das declinantes. As primeiras estão comparativamente mais dispostas em investir na criação de canais de distribuição, enquanto que as intenções de investimento das declinantes estão mais concentradas no estabelecimento de uma representação comercial. Finalmente, a pesquisa mostra a importância da manutenção de estrutura de assistência pós venda no exterior. De fato, 74% das empresas dinâmicas prestaram esse serviço a seus clientes estrangeiros, contra 69% no caso das declinantes.

consolidar sua atuação no mercado internacional. Contudo, essa contribuição, ainda que marginal, faz diferença, pois, conforme também evidenciado pela experiência internacional, o “efeito demonstração” funciona com bastante intensidade. O exemplo de um número pequeno de exportadores bem sucedidos tende a se disseminar, pois os serviços de apoio à exportação passam a ser crescentemente valorizados, seja pelos concorrentes, seja por firmas localizadas no mesmo entorno geográfico. Por último, é sempre bom lembrar que programas de promoção de exportações são desenhados levando em consideração aspectos específicos da cultura empresarial e organizacional de um país ou região. Essa é uma razão de peso a recomendar cautela no transplante de experiências bem sucedidas de outros países ao contexto local.²⁶

- **Os programas de promoção de exportação precisam ser focados, ofertar serviços customizados, operar em escala reduzida e financiar parcialmente suas despesas com base em taxas cobradas dos próprios usuários.**

O público-alvo dos programas de apoio à exportação são as pequenas e médias empresas. A tarefa de identificar, atrair, mobilizar e prestar serviços de assistência a empresas desse porte é sempre muito árdua. Conseqüentemente, programas de âmbito nacional, administrados de forma centralizada e concebidos para operar em larga escala mostram-se totalmente ineficazes. Para ter sucesso as iniciativas precisam ter um foco regional ou setorial ou, eventualmente, ambos. De outro lado, as necessidades e demandas das pequenas e médias empresas são sempre extremamente variadas, o que acaba exigindo formas de assistência muito específicas. Os programas de apoio à exportação que obtêm maior grau de sucesso são, portanto, aqueles que brindam serviços *customizados*. E esse tipo de assistência é, de modo geral, bastante oneroso. Duas conseqüências decorrem desse fato: (i) a escala dos programas de promoção comercial é, necessariamente, limitada, pois os recursos fiscais serão sempre insuficientes para cobrir as necessidades de iniciativas excessivamente ambiciosas; e (ii) os beneficiários desses programas precisam partilhar de seus custos; de fato, a experiência internacional mostra que, cada vez mais, os serviços de apoio a exportação são prestados obedecendo à modalidade de *cost-sharing*.

- **A segmentação e a definição do público-alvo dos programas de apoio são cruciais.**

Ao longo do trabalho o estudo privilegiou uma classificação das empresas exportadoras baseada na freqüência exportadora. Não é essa uma prática habitual no Brasil, onde o enfoque setorial ou a ótica que leva em consideração a composição das cadeias produtivas é absolutamente dominante. A experiência internacional mostra, contudo, que a discriminação baseada no estagio exportador, no grau de internacionalização e/ou na freqüência exportadora das empresas é que prevalece. A razão é simples: admite-se que as barreiras e os obstáculos enfrentados pelas firmas exportadoras é diferente, segundo a empresa seja um exportador iniciante, um exportador em fase de expansão ou

²⁶ A cultura empresarial brasileira tem se mostrado, por exemplo, pouco permeável a experiências associativistas ou de consorciação, principalmente no âmbito industrial. De outro lado, o Brasil conta com redes institucionais públicas e privadas (Banco de Brasil, SEBRAE, federações de indústrias, centros internacionais de negócios, etc.) com experiência em serviços de apoio à exportação. Nenhuma dessas características deveria ser desconsiderada no desenho de programas de promoção de exportação adaptados à realidade de nosso país.

diversificação de seus mercados ou um exportador consolidado. O estudo desenvolvido pelo ITC (2000) mostra, por exemplo, que é esse o tipo de segmentação prevalece tanto na Nova Zelândia como no Chile.

A Nova Zelândia diferencia seu público-alvo baseada na seguinte discriminação: (i) *new-to-export companies*, englobando as firmas não-exportadoras, mas potencialmente capazes de atender o mercado externo; (ii) *new-in-market-companies*, reunindo as firmas exportadoras com experiência, mas que estão tentando abrir um novo mercado; e (iii) *further-in-market companies*, envolvendo as firmas com boas perspectivas de internacionalização, mas que dependem de associação com empresas estrangeiras (formação de *joint-ventures*, licenciamentos, etc.). A agência de promoção chilena, o Pro-Chile, subdivide seu público-alvo em três grupos: (i) exportadores iniciantes; (ii) exportadores que enfrentam problemas de competitividade; e (iii) firmas em estágio avançado de internacionalização, mas que requerem apoio para promover investimentos no mercado local ou no exterior e desenvolver alianças estratégicas.

Um estudo destinado a examinar as necessidades das pequenas e médias empresas exportadoras norte-americanas, mencionado por Seringhaus e Rosson (1990), discriminou as firmas em seis grupos, a partir de seu estágio de envolvimento na exportação, com base em graus atribuídos às seguintes variáveis: (i) coeficiente de exportação; (ii) volume de exportação; (iii) antiguidade na exportação; (iv) número de empregados alocados à atividade exportadora; (v) mercados de destino das vendas externas; (vi) número de clientes e número de transações com o exterior. O estudo concluiu que a assistência às empresas pode ser dada em função de seu estágio exportador, consoante o seguinte esquema:

Figura 1

Estágio exportador	Programa de apoio
Firma totalmente desinteressada na exportação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumentar a percepção dos benefícios do mercado externo
Firma parcialmente interessada na exportação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumentar percepção de benefícios da exportação e oferecer informação sobre procedimentos para exportar
Firma em fase de exportação exploratória	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir para tornar mais lucrativa a exportação; fornecer informação genérica e assistência prática.
Exportador experimental	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estimular a ativa exploração do mercado externo; fornecer assistência global e ajudar na adaptação do produto
Exportador experiente de pequeno porte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir para tornar mais lucrativa a exportação; fornecer assistência global e ajuda no financiamento.
Exportador experiente de grande porte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilitar o serviço de atendimento ao cliente e fornecer assistência global.

Fonte: Extraído de Seringhaus e Rosson (1990).

No mesmo texto, Seringhaus e Rosson (1990) propõem o seguinte esquema para se definir os alvos de uma política de promoção governamental das exportações:

Figura 2

-----Time/Experience----->				
Company target (export stage)	Non exporter-----> Failed exporter----->	First time exporter ----->	Expanding exporter ----->	Continuing exporter
Company need	Awareness of opportunities	Reminder of opportunities, resource assistance	Convincing that growth is feasible through exporting	Selection of best foreign markets
Relevant government promotion assistance	Motivation	Motivation, market research, consulting	Market research, trade mission, consortium establishment	Market research, trade mission, market visits
				Trade fairs, foreign buyers visits, sales office establishment

Fonte: Extraído de Seringhaus e Rosson (1990).

Definido o critério global, resta ainda a seleção “fina” das firmas que serão alvo dos programas de apoio. O estudo do ITC (2000) apresenta um esquema que se mostra útil para caracterizar os problemas envolvidos nessa seleção:

Figura 3

Requisito de apoio	Potencial exportador da firma		
	Baixo	Médio	Alto
Baixo		Y	X
Médio		Y	Y
Alto	Z		Y

Aparentemente o ideal seria concentrar as iniciativas de assistência em firmas que demandam pouco apoio, mas têm grande potencial (empresas **X**). Contudo, numa visão de longo prazo, vale a pena considerar o público-alvo constituído pelas firmas **Y**. Se esse conjunto for excessivamente numeroso para a dotação orçamentária existente, a recomendação do ITC é focar a ação em associações, indústrias e grupos de firmas ou *clusters*. Focar os programas nas firmas **Z** (micro empresas, por exemplo) é, obviamente, uma estratégia errada, mas não raro as ações governamentais fazem precisamente isso.

De modo geral, no Brasil, a idéia de sugerir uma seleção “fina” de empresas passíveis de receber assistência governamental encontra resistências não injustificadas. De fato, nosso *curriculum*, nessa matéria, não é de causar inveja. A pressão dos *lobbies* e os riscos de captura das agências e/ou entidades incumbidas dessa seleção são, consoante mostra a experiência local e internacional, muito elevados. O recurso a esquemas baseados em *cost-sharing* pode, no entanto, minimizar esse problema.

Porém, existe também o obstáculo exatamente oposto, que Keesing e Singer (1990a) denominam *misguided evenhandedness*, e que é caracterizado da seguinte forma: “As international markets are mostly extreme buyers markets, they are highly discriminatory. In each transaction the buyer is usually able to choose a supplier from among hundreds of very willing candidates. Over time, the market will inevitably reject large numbers of would-be market entrants from developing countries. Public service TPOs [Trade Promotion Organizations] are uncomfortable with this characteristic of the market. A general public service tradition holds that the service should not be seen to favor any particular commercial firm. TPOs dislike and resist the notion of selecting particular firms for assistance. Instead they maintain an attitude of evenhandedness and nondiscrimination. At each step, the quest for the appearance of

impartiality leads most TPOs to a diluted and diffused effort, and so to a more passive and reactive relationship with firms than it is compatible with good results.” (Keesing e Singer, 1990a, pág.31).

O debate sobre esse assunto tem estado e estará cada dia mais na agenda de política industrial e de comércio exterior brasileira.

➤ **A importância de não se negligenciar os aspectos relacionados com a esfera produtiva.**

Sem qualquer pretensão de originalidade, recorremos, mais uma vez, a Keesing e Singer (1990a): *“Nearly all external assistance to developing country support services for export expansion has shared a central deficiency. This deficiency is a systematic neglect of firms’ need for expert advice on production for export, and the closely related tasks of upgrading firm’s supply capabilities and adjusting what is supplied to the requirements of the target market or markets. Advice on production, other supply task, and associated management tasks has rarely been systematically provided by official trade promotion organizations, either directly or through consultants...The importance of upgrading supply is obvious. In a market economy, a manufacturing business must maintain a very close relationship between marketing and production. Supply must be adjusted to what the market is looking for, while sales must be based on what the business can reliably supply. The firm must up date and improve its production methods to keep up with the competition....For developing country firms looking for export orders from buyers (importers) from major developed country markets, what counts in marketing is the buyers’ perception of the exporting firm’s supply capabilities and its readiness to fulfill all aspects of the order...Inability to meet any aspect of the very detailed specifications disqualifies a manufacturer...The implicit strategy has been to leave supply to the private sector...Helping business sell exports is viewed as a concern of trade officials, but industrial production is not.” (Keesing e Singer, 1990a, págs.9 a 12).*

No Brasil, o PROGEX, uma parceria entre o Sebrae/SP e o IPT/SP destinada a adaptar e aprimorar os produtos industriais exportados pelas pequenas empresas, constitui um bom exemplo daquilo que pode ser feito nessa matéria.

5.2. Exemplos selecionados de programas de assistência e apoio à exportação²⁷

5.2.1. Programas destinados a avaliar o preparo (“readiness”) das firmas que pretendem iniciar sua experiência na atividade exportadora

Objetivo:

A finalidade desses programas é discriminar as empresas que estão prontas e aptas para se iniciar na atividade exportadora (*export ready*) daquelas que simplesmente manifestam o desejo de fazê-lo (*export willing*). Além de evitar fracassos prematuros, esses programas têm o objetivo de aumentar a eficiência dos recursos públicos destinados a promover a internacionalização das pequenas e médias empresas, reduzindo a taxa de “aventurerismo” nos primeiros estágios de internacionalização dessas firmas.

²⁷ Os programas descritos foram selecionados de Northdurft (1992).

Muitos países adotam programas de avaliação e auditoria para selecionar entre as empresas que se candidatam a receber serviços de apoio à exportação parcial ou totalmente subsidiados.

Formato:

A auditoria pode ser realizada tanto por técnicos governamentais como por consultores privados. Nesse segundo caso, é freqüente que as firmas interessadas partilhem dos custos envolvidos na contratação dos consultores. Em muitos desses programas prevalece o princípio da confidencialidade. A auditoria é baseada nas seguintes informações: produtos e serviços ofertados e demandados, níveis dos estoques, capacidade produtiva e eventuais restrições de oferta, histórico na área de P&D, identificação da clientela doméstica, volume de vendas, concorrentes efetivos e potenciais, desempenho produtivo recente, análise financeira, etc. Caso a avaliação indique que a firma está pronta para exportar, é desenvolvido o primeiro estágio de um programa de assistência à exportação, parcialmente subsidiado, contemplando diversos aspectos como o mercado-alvo, os canais de comercialização, os requisitos alfandegários, a documentação aduaneira, os termos comerciais, as normas e requisitos técnicos prevalentes no mercado-alvo, etc.

O formato do programa é, as vezes, um pouco diferente. Há países que fornecem um empréstimo (*soft loan*) às empresas que pretendem ingressar na atividade exportadora. Os recursos destinam-se a cobrir até 70% do custo de contratação de um consultor especializado incumbido de determinar se a empresa está apta a exportar e, ao mesmo tempo, desenvolver um plano estratégico que contemple, entre outros aspectos, a estrutura e o gerenciamento da firma, o desenvolvimento de produtos, os sistemas de distribuição, etc. Essa fase é um pré-requisito para o fornecimento de outros serviços de apoio e assistência à exportação. Se a empresa beneficiária tiver sucesso na sua tentativa de penetrar no mercado, o empréstimo terá que ser pago. Caso contrário, a dívida não é cobrada.

5.2.2. Programas destinados a treinar firmas de pequeno porte que têm potencial exportador, mas carecem dos recursos e/ou conhecimentos necessários

Objetivo:

O objetivo desses programas é reduzir a taxa de desistência entre os exportadores iniciantes, que, no Brasil, conforme mostrado na seção 3, é da ordem do 70% após o quarto ano ingresso na atividade exportadora. Alternativamente, os programas podem focalizar os exportadores fracassados. Eles são desenvolvidos segundo duas modalidades: (i) programas de treinamento oferecidos aos gerentes das firmas candidatas; (ii) o apoio a instituições públicas, privadas ou quase-privadas, de caráter local ou regional, que atuam como *brokers* ou *mini-tradings*, em benefício dessas empresas. Ou seja, a função exportadora da empresa é terceirizada.

Formato:

A descrição dos cursos e programas de treinamento de cunho mais tradicional é dispensável. Contudo, os programas baseados na contratação temporária de gerentes de exportação (*export manager-for-hire*)

parece-nos uma experiência bastante original. Esses gerentes são profissionais, com experiência no setor privado, que têm um vínculo contratual com uma entidade pública, privada ou semi-pública de âmbito local. Os exportadores iniciantes podem, então, contratar 20% a 40% do tempo disponível desses gerentes, durante um período de dois a quatro anos. Ao longo desses período, o “gerente de aluguel” funciona como o diretor da área de exportações da firma, contribuindo para o desenho do plano de exportação da empresa, identificando os mercados potenciais, contatando os potenciais clientes, sugerindo modificações aos produtos exportados e assim por diante. Sua função precípua, no entanto, é treinar o pessoal da empresa nas técnicas de exportação. As firmas beneficiadas participam com 50% dos honorários pagos ao gerente, no primeiro ano, 75% no segundo, 95% no terceiro, devendo absorver integralmente o custo da contratação no quarto ano.

A terceirização da função exportadora é, ainda, uma alternativa para as empresas que carecem de recursos organizacionais e gerenciais ou mesmo de vocação para o desenvolvimento de uma gerência de exportação no âmbito da firma. Os consórcios de exportação, as mini-tradings e diversas variantes de empresas comerciais exportadoras respondem a essa concepção.

5.2.3. Programas destinados a superar barreiras informacionais, barreiras de exposição e barreiras à entrada nos mercados externos

Objetivo:

As regras da OMC permitem que as partes contratantes desenvolvam uma ampla gama de atividades como forma de apoiar suas empresa exportadoras. Pesquisas de mercado, identificação de oportunidades comerciais, missões comerciais, participação em feiras e exposições, oficinas de promoção comercial no exterior, subsídio às atividades de P&D, seguro de crédito, etc. são algumas das iniciativas que podem contar com apoio governamental. Essa brecha é explorada por quase todos os países desenvolvidos para ajudar suas pequenas e médias empresas a superar diversas barreiras: informacionais, de exposição ou de entrada em novos mercados.

Formato (barreiras informacionais ou de inteligência de mercado):

A informação comercial fornecida pelas agências governamentais de promoção de exportações poucas vezes atende às necessidades específicas das pequenas e médias empresas. A maioria das vezes essa informação é excessivamente generalista ou defasada no tempo. Muitos países têm optado, portanto, por desenvolver programas que ajudem as empresas a desenvolver por si próprias a inteligência de mercado requerida para o atendimento de suas necessidades específicas, absorvendo parte dos custos. Em alguns casos, as agências subsidiam a contratação de estudos de mercado; em outros, quando as empresas preferem desenvolver por si próprias (*in house research*) o estudo do mercado-alvo, os governos subsidiam parte dos custos, inclusive viagens ao exterior, excluindo, de modo geral, os mercados mais próximos. Alternativamente, as empresas podem adquirir estudos de mercado disponíveis na praça e, nesse caso, o subsídio envolve valores razoavelmente baixos.

Formato (barreiras de exposição ao mercado externo):

As pequenas empresas tem grande dificuldade para absorver os custos envolvidos em viagens ao exterior, participação em feiras ou missões comerciais ou, mesmo, para contratar um consultor ou representante que execute essas tarefas. É comum, portanto, que os governos subsidiem parcialmente essas iniciativas, tanto de forma direta ou estabelecendo escritórios de representação no exterior. Uma experiência que nos parece original diz respeito à participação de agências seguradoras nos programas que envolvem a participação de pequenos ou médios exportadores em feiras comerciais. As agências cobram, nesse caso, um prêmio equivalente a 2% dos gastos envolvidos na participação na feira, prévia aprovação do orçamento, e garantem 50% a 60% dessas despesas caso as vendas externas dos dois ou três anos subseqüentes à participação no evento não possibilitem sua recuperação.

Formato (barreiras de entrada a novos mercados):

Os custos de transação envolvidos na atividade exportadora podem ser muito elevados, principalmente quando as despesas cobrem atividades desenvolvidas no exterior. A abertura de escritórios de representação das empresas, o estabelecimento de subsidiárias ou filiais, a aquisição de firmas, a obtenção de licenças, a negociação de *joint-ventures*, o recrutamento de pessoal, etc. envolvem custos muito elevados. O mesmo diz respeito ao conhecimento das normas e regulamentos técnicos, dos procedimentos alfandegários ou da logística no exterior. Na Europa, muitas dessas atividades, envolvendo serviços técnicos especializados, contam com apoio governamental. Os serviços são fornecidos por instituições privadas ou quase-privadas, com financiamento estatal, a custo subsidiado.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Não há uma explicação consensual para o insuficiente crescimento de nossas exportações após a desvalorização cambial de 1999. Pelo contrário, o que se observa, conforme apontado na introdução desse trabalho, é uma proliferação de diagnósticos, alguns parcialmente verdadeiros, mas todos igualmente imprecisos. A incompleta desoneração tributária, o elevado custo do financiamento, a ausência de investimentos voltados para a exportação, a baixa diversificação de mercados e produtos, o reduzido número de empresas exportadoras, a inexistência de “transnacionais verde-amarelas”, o excesso de burocracia, o baixo conteúdo tecnológico de nossas exportações industriais, a ausência de uma cultura exportadora, o protecionismo dos países desenvolvidos e a falta de coordenação das ações governamentais são as explicações mais freqüentes. Nenhum desses diagnósticos é inteiramente falso, mas inexiste consenso quanto à hierarquia ou importância dos problemas apontados. Refinar e organizar o diagnóstico constitui, portanto, uma tarefa inadiável.

O trabalho optou por questionar e aprofundar um desses diagnósticos: aquele que atribui o insuficiente desempenho de nossas exportações ao reduzido número de empresas voltadas para atividade exportadora. De modo geral, o diagnóstico apóia-se numa constatação simples, porém contundente: no Brasil, menos de 0,8% das empresas são exportadoras. De fato, em 2000, consoante os registros de exportação da SECEX, a exportação brasileira acusou o envolvimento de apenas 16.016 empresas,

enquanto, nesse mesmo ano, a RAIS contabilizou a existência de cerca de 2,2 milhões de empresas.²⁸ Em decorrência desse diagnóstico, a política de promoção de exportações tem destinado não poucos esforços ao objetivo de promover o alargamento da base exportadora brasileira.

O trabalho contribuiu para introduzir algumas qualificações a esse diagnóstico. Constatou-se, em primeiro lugar, que, na última década, a base exportadora evoluiu a um ritmo bastante satisfatório (6,4% ao ano), passando de 8,5 mil empresas em 1990 a 16,8 mil empresas em 2001. Adicionalmente, a política cambial foi apontada como o principal determinante dessa evolução: de fato, o crescimento da base exportadora foi particularmente intenso nos anos imediatamente após as desvalorizações cambiais de 1991/92 e 1999, mas absolutamente inexpressivo no quadriênio 1995/98, durante a fase de apreciação cambial. A vigência de uma taxa de câmbio realista, muito mais do que uma agressiva política de promoção com foco nas empresas não exportadoras afigura-se, portanto, como o principal estímulo à expansão continuada da base exportadora.

Em segundo lugar, o trabalho destacou dois fatos relevantes: (i) no Brasil, as micro empresas respondem por cerca de 93% do universo de empresas; de outro lado, (ii) as empresas de serviços, administração pública e construção civil respondem por 40% desse mesmo universo (RAIS 2000). Conseqüentemente, ao excluir da base produtiva as empresas que atuam em setores tipicamente não *tradeable* e/ou uma parcela relevante das firmas de menor tamanho (por exemplo, as micro empresas com menos de cinco empregados), a relação base exportadora / base produtiva mostra-se bastante mais expressiva. No caso das firmas industriais, por exemplo, essa relação atinge 12,4% entre as pequenas, 40,6% entre as empresas de porte médio e 86,5% entre as grandes. O potencial de expansão da base exportadora é, portanto, menos significativo do que o sugerido com base em análises superficiais ou impressionistas, e ele se concentra, sobretudo, nas firmas de menor tamanho.

Em terceiro lugar, o trabalho mostrou que uma média de 3.350 empresas incorpora-se anualmente à base exportadora. Esses novos exportadores representam mais de 20% da base exportadora anual e respondem em média por 1,4% da exportação brasileira total. O incremento líquido anual da base exportadora é contudo bastante mais reduzido, da ordem de 750 empresas/ano, pois cerca de 2.600 empresas desistem anualmente da exportação.

O estudo mostrou, ainda, que a desistência é um fenômeno particularmente relevante entre os exportadores iniciantes. Conforme apontado acima, cerca de 3.350 novas empresas incorporam-se anualmente à base exportadora: porém, cinco anos após sua estréia, menos de 25% das empresas permanece na exportação. A desistência da atividade exportadora não implica necessariamente no fechamento do estabelecimento, pois, em média, 70% das firmas desistentes continua operando no mercado interno. De outro lado, entre os exportadores sobreviventes, cerca de 65% é constituído por firmas que exportaram de forma ininterrupta desde a sua estréia na exportação (empresas iniciantes contínuas). Adicionalmente, após o quinto ano de vida, essas mesmas empresas respondem por mais de 80% das exportações das firmas de sua "geração".

²⁸ Empresas com pelo menos 1 empregado.

A continuidade é condição necessária, mas não suficiente para garantir o sucesso do empreendimento exportador, pois, mesmo entre os exportadores contínuos²⁹, os diferenciais de desempenho podem ser muito pronunciados. De fato, conforme constatado no estudo, a diversificação da linha de produtos, o *up-grade* tecnológico, a adaptação da oferta exportadora ao dinamismo do comércio mundial e a qualidade da gestão empresarial são atributos característicos das empresas mais dinâmicas.

As conclusões acima orientam as principais recomendações do estudo. Em primeiro lugar, mais do que iniciativas seletivas destinadas a aumentar a percepção (*awareness*) da importância do mercado externo entre as empresas não exportadoras, o estudo defende a adoção de ações horizontais destinadas a simplificar procedimentos e reduzir os custos de entrada na atividade exportadora. Em segundo lugar, o estudo recomenda o desenho de programas e ações destinados a: (i) avaliar o preparo (*readiness*) das firmas que pretendem iniciar sua experiência na atividade exportadora; e (ii) treinar firmas de pequeno porte que têm potencial exportador, mas carecem dos recursos e/ou conhecimentos necessários. O objetivo desses programas é reduzir a taxa de desistência entre os exportadores iniciantes, evitando a ocorrência de fracassos prematuros. Alguns desses programas podem ter como público-alvo os exportadores fracassados. Em terceiro lugar, o trabalho sugere o desenvolvimento de ações e iniciativas destinadas a superar barreiras informacionais, barreiras de exposição e barreiras à entrada nos mercados externos. Pesquisas de mercado, identificação de oportunidades comerciais, participação em feiras e exposições, missões comerciais, estabelecimentos de escritórios de representação comercial no exterior, subsídio às atividades de P&D, etc. são algumas das iniciativas que podem merecer o apoio governamental.

O Brasil conta com uma ampla infra-estrutura institucional, pública e privada, que, em muitos casos, desenvolve programas bastante semelhantes aos acima descritos. O esforço, contudo, evidencia-se disperso e não está submetido a qualquer tipo de avaliação mais rigorosa.

Foge aos objetivos do presente trabalho o desenvolvimento de uma proposta mais detalhada. Contudo, é difícil resistir a tentação de apontar alguns dos requisitos mais óbvios de uma política de promoção das exportações: (i) estabelecimento de uma parceira público-privada, envolvendo, por exemplo, a rede estadual do Sebrae, os CINs e/ou as agências de promoção estaduais; (ii) seleção das entidades executoras com base em critérios de desempenho; (iii) elaboração de programas como os acima descritos, mas com flexibilidade para a introdução de mudanças, adaptações ou reformulações pelas entidades incumbidas de sua implementação; (iv) oferta de serviços de consultoria, parcialmente subsidiados (esquemas de *cost-sharing*), em benefício das pequenas e médias empresas, prévio escrutínio de seu potencial exportador; (v) avaliação permanente dos resultados desses programas, bem como das entidades envolvidas; (vi) credenciamento e descredenciamento das entidades com base na referida avaliação; e (vii) revisão e reavaliação periódica dos recursos públicos disponibilizados para o *funding* de programas e instituições.

²⁹ Os exportadores contínuos são definidos como sendo aqueles que exportaram de forma ininterrupta ao longo dos últimos cinco anos.

BIBLIOGRAFIA

Cepeda, H. (1996). *La internacionalización de las PYMES argentinas. Instrumentos de promoción y características de las firmas*, Documento de Trabajo No. 21, IDI-UIA, Buenos Aires.

Clerides, S., Lach, S. e Tybout, J. (1998). *Is learning by exporting important? Micro-dynamic evidence from Colombia, Mexico and Morocco*, The Quarterly Journal of Economics, agosto.

Czinkota, M. (1982) *An evaluation of the effectiveness of U.S export-promotion efforts*, em M.Czinkota e G.Tesar (Eds.) Export Policy: A Global Assessment, Praeger Publishers, New York.

ITC-International Trade Centre (2000). Redefining Trade Promotion. The Need for a Strategic Response, ITC UNCTAD/WTO, Genebra.

Keesing, D.B e Singer, A. (1990a). *Development Assistance gone wrong: why support services have failed to expand exports*, WPS 543, The World Bank, novembro.

----- **(1990b).** *How support services can expand manufactured exports. New methods of assistance*, WPS 544, The World Bank, novembro.

Lall, S. (1990) Building industrial competitiveness in developing countries, Development Centre Studies, OECD, Paris.

Moori Koenig, V.; Milesi, D. e Yoguel, G. (2001). Vantajas competitivas dinâmicas. Las PYMES exportadoras exitosas argentinas, Buenos Aires.

Najberg, S.; Puga, F. e Oliveira, P. (2000). *Criação e fechamento de firmas no Brasil: dêz. 1995/dez. 1997. Textos para Discussão No. 79*, DEPEC/BNDES, maio.

Najberg, S.; Puga, F. e Ikeda, M. (2001). *Criação e fechamento das firmas brasileiras: uma análise por porte*, Informe-se, No. 32, BNDES, Rio de Janeiro.

Najberg, S.; Montes de Moraes R. e Ikeda, M. (2002). *Emprego: A crescente participação das micro firmas no total de estabelecimentos e no emprego*. Informe-se, No. 36, BNDES, Rio de Janeiro.

Nothdurft, W. (1992). Going global: How Europe helps small firms export, The Brookings Institution, Wasington.

OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development (1997). Globalisation and small and medium enterprises (SMEs), Vol.1 Synthesis Report, Paris.

Roberts, M.J. e Tybout, J.R (1997) *O que induz o crescimento acelerado das exportações*, RBCE-Revista Brasileira de Comércio Exterior, No. 52, Funcex, Rio de Janeiro.

Seringhaus, F.H.R., e Rosson, P. J. (1990). Government export promotion. A global perspective, Routledge, New York.

Tybout, J.R. (1991) *Researching the Trade-Productivity Link. New Directions.*, WPS 638, The World Bank.

Tybout, J. R., de Melo, J. e Corbo, V. (1990). *The Effects of Trade Reforms on Scale and Technical Efficiency. New evidence from Chile*, WPS 481, The World Bank.

Vallejos, E. Z. (2001) *Empresa média, una nueva clasificación*, Comércio Exterior, Vol.51, No.12, Banco Nacional de Comercio Exterior, México.

ANEXO

Tabela A.1

Empresas iniciantes com expurgo de "falsos" estreadantes – 1994/2000

Discriminação	Anos						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Base Exportadora :							
Iniciantes (No. de empresas)	3.486	2.799	2.770	3.152	3.026	3.700	3.530
Total (No. de empresas)	14.296	13.433	13.397	13.850	13.966	15.168	16.016
<i>Iniciantes / Total</i> (%)	24,4	20,8	20,7	22,8	21,7	24,4	22,0
Exportação:							
Iniciantes (US\$ Milhões)	534	648	759	546	655	756	936
Total (US\$ Milhões)	43.558	46.506	47.747	52.986	51.106	47.995	55.061
<i>Iniciantes / Total</i> (%)	1,2	1,4	1,6	1,0	1,3	1,6	1,7

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração: Funcex.

Tabela A.2

Exportadores industriais contínuos: Dinâmicos vs. Declinantes segundo tamanho da empresa, mercados de destino e setor da indústria

Discriminação	Número de Empresas				Exportação – 1996 (em US\$ 10 ⁶)				Exportação – 2000 (em US\$ 10 ⁶)				Crescimento 1996/2000	
	Dinâmicas		Declinantes		Dinâmicas		Declinantes		Dinâmicas		Declinantes		Dinâmicas	Declinantes
	No.	(%)	No.	(%)	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	(% a.a.)	(% a.a.)
TOTAL	1.781	100,0	2.221	100,0	7.798	100,0	18.082	100,0	20.237	100,0	11.061	100,0	26,9	(11,6)
Tamanho ou Porte da Empresa														
MPEs	826	46,4	938	42,2	353	4,5	524	2,9	1.008	5,0	271	2,4	30,0	(15,2)
Média	691	38,8	890	40,1	1.132	14,5	2.855	15,8	3.228	15,9	1.434	13,0	29,9	(15,8)
Grande	264	14,8	393	17,7	6.312	81,0	14.702	81,3	16.000	79,1	9.356	84,6	26,2	(10,7)
Mercados de Destino														
Mercosul	212	11,9	269	12,1	959	12,3	2.197	12,2	4.490	22,2	1.277	11,6	47,1	(15,9)
Demais ALADI	264	14,8	305	13,7	375	4,8	252	1,4	949	4,7	115	1,0	26,2	(23,0)
EUA/Canadá	280	15,7	354	15,9	936	12,0	3.838	21,2	2.075	10,3	1.840	16,6	22,0	(16,8)
UE (15)	664	37,3	735	33,1	1.226	15,7	1.559	8,6	3.930	19,4	920	8,3	33,8	(12,3)
Ásia	75	4,2	108	4,9	481	6,2	2.141	11,8	894	4,4	1.377	12,5	16,7	(10,4)
Resto do Mundo	88	4,9	118	5,3	825	10,6	1.113	6,2	1.921	9,5	567	5,1	23,5	(15,5)
Diversificados	198	11,1	332	14,9	2.997	38,4	6.982	38,6	5.979	29,5	4.964	44,9	18,8	(8,2)
Setor da Indústria														
Extrativa mineral	39	2,2	42	1,9	519	6,7	2.099	11,6	919	4,4	1.814	16,4	15,3	(3,6)
Alimentos e bebidas	148	8,3	189	8,5	920	11,8	4.453	24,6	2.672	13,2	2.333	21,1	30,5	(15,9)
Fumo	6	0,3	10	0,4	98	1,3	646	3,6	307	1,5	227	2,1	33,1	(23,0)
Têxtil	79	4,4	120	5,4	135	1,7	579	3,2	327	1,6	349	3,2	24,8	(11,9)
Vestuário e acessórios	45	2,5	59	2,7	39	0,5	98	0,5	75	0,4	41	0,4	17,5	(19,4)
Couro e calçados	129	7,3	147	6,6	318	4,1	1.044	5,8	704	3,5	512	4,6	22,0	(16,3)
Madeira	140	7,9	125	5,6	169	2,2	373	2,1	425	2,1	216	2,0	25,9	(12,7)
Papel e celulose	30	1,7	49	2,2	504	6,5	461	2,5	925	4,6	289	2,6	16,4	(11,0)
Edição e impressão	22	1,2	23	1,0	19	0,2	12	0,1	52	0,3	4	0,0	29,1	(25,6)
Petróleo e álcool	6	0,3	16	0,7	700	9,0	172	1,0	1.470	7,3	83	0,7	20,4	(16,5)
Química	188	10,6	210	9,4	651	8,3	1.409	7,8	1.696	8,4	925	8,4	27,1	(10,0)
Borracha e plásticos	103	5,8	127	5,7	181	2,3	262	1,4	313	1,5	163	1,5	14,7	(11,2)
Minerais não metálicos	81	4,6	99	4,5	154	2,0	271	1,5	337	1,7	182	1,6	21,6	(9,5)
Metalurgia básica	56	3,1	73	3,3	874	11,2	2.791	15,4	1.885	9,3	1.897	17,2	21,2	(9,2)
Produtos de metal	105	5,9	150	6,8	94	1,2	242	1,3	202	1,0	144	1,3	21,0	(12,1)
Máquinas e equipamentos	198	11,1	329	14,8	222	2,8	1.272	7,0	532	2,6	634	5,7	24,3	(16,0)
Máq. de escritório e informática	7	0,4	8	0,4	118	1,5	186	1,0	226	1,1	16	0,1	17,6	(45,5)
Máq., ap. e materiais elétricos	58	3,3	92	4,1	75	1,0	359	2,0	204	1,0	173	1,6	28,3	(16,7)
Mat. eletrônico e de comunicação	34	1,9	26	1,2	173	2,2	22	0,1	830	4,1	7	0,0	48,0	(26,1)
Instrum. médicos e de precisão	61	3,4	44	2,0	47	0,6	25	0,1	110	0,5	12	0,1	23,5	(16,8)
Veículos automotores	85	4,8	94	4,2	1.393	17,9	1.074	5,9	2.986	14,8	885	8,0	21,0	(4,7)
Outros equip. de transporte	14	0,8	16	0,7	299	3,8	12	0,1	2.797	13,8	5	0,0	74,9	(19,1)
Móveis e indústrias diversas	147	8,3	173	7,8	96	1,2	220	1,2	243	1,2	150	1,4	26,2	(9,1)

Fonte: SECEX/MDIC e Rais/MTE. Elaboração: Funcex.



Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

www.funcex.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

funcex@funcex.com.br