

Revista Brasileira de Comércio Exterior

RBCCE

A revista da FUNCEX

Ano XXXV

146

Janeiro,
Fevereiro e
Março de
2021

Por um sistema de Financiamento e Seguro de Crédito (ágil e fácil) para as MPEs Exportadoras

Imagem de Gerd Altmann por Pixabay



FUNCEX  **fundação
centro de estudos
do comércio
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

SANTANDER ONE TRADE.

O SERVIÇO
DE RASTREAMENTO
ONLINE DE PAGAMENTOS
E RECEBIMENTOS
INTERNACIONAIS
DO SANTANDER.



Com ele, você acompanha cada etapa do percurso de suas transações financeiras no exterior em tempo real e de forma gratuita, desde o envio até a chegada ao destino. Tudo com total transparência em relação aos bancos envolvidos na transação. Confira mais detalhes no vídeo através do QR code. A ferramenta já está disponível no Internet Banking Empresarial e no Portal de Negócios Internacionais.

**Saiba mais pelo QR code ao lado.
Aponte seu celular e veja o vídeo.**

O QUE
A GENTE
PODE FAZER
PELO SEU
NEGÓCIO
HOJE?





FÓRUM DE
INVESTIMENTOS
BRASIL 2021
BRASIL INVESTMENT FORUM 2021

PARTICIPE DO MAIOR EVENTO DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DA AMÉRICA LATINA.



31 de maio e 1 de junho de 2021
Evento Online

Aponte a câmera do seu celular para o código ao
lado e invista nessa oportunidade.

REALIZAÇÃO



Invest

ApexBrasil



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES EXTERIORES





Conheça o Novo **COD**

O novo sistema COD chegou, mais moderno e simples para você.

Com o novo COD você conta com inteligência e recursos automatizados e preenche menos campos para a criação das Declarações de Processos Produtivos e certificados de origem.

COD, sempre por aqui.

www.cod.cni.org.br



Editorial

- 2 Internacionalizar MPES e financiar as Exportações
Antonio Carlos Pinheiro
-

Depoimento Empresarial

- 4 Competitividade e Custo Brasil: Desafios muito além de Máquinas e Equipamentos
José Velloso
-

Financiamento e Seguro às Exportações

- 10 Sistema de financiamento e seguro às exportações no Brasil: evolução e perspectivas
Miguel Lins e Mário Cordeiro de Carvalho Junior
-

Trade Finance para as MPES

- 16 Expansão das exportações e o acesso ao *trade finance*: a coevolução necessária para as MPES
Fabio Accunzo e Rodrigo Campos
-

Crédito à Exportação

- 24 Por que precisamos (ou não) de uma Agência de Crédito à Exportação?
Sergio Margutti
-

Seguro de Crédito à Exportação

- 26 Além do Bojador
Larissa Belizário
-

Financiamento à Exportação

- 32 Proex é ferramenta para superação de desafios nas exportações
Murilo Queiroz de Almeida
-

Política Industrial na OCDE

- 34 O debate sobre Política Industrial na OCDE: há o que aprender?
Jackson De Toni
-

Princípio da Precaução

- 42 O princípio da precaução como pressuposto da atuação pública e a sua aplicação
no acordo entre o Mercosul e a União Europeia: via de mão dupla
Maruska Aguiar
-

Interesse Público e Defesa Comercial

- 50 Metodologias para avaliação de impacto econômico e interesse público
Thiago Oliveira Nascimento, Guilherme Venturini Floresti e Eric Universo Brasil
-

Apex-Brasil: Difusão de Conhecimento

- 67 Apex-Brasil: produção e disseminação de conhecimento em Negócios Internacionais

Internacionalizar MPES e financiar as Exportações

No futuro, os historiadores irão analisar o biênio 2020-2021 e caracterizar esse período como um raro desastre. Aliás, hoje, alguns analistas econômicos já estão fazendo esta análise comparando a crise atual, com períodos passados. A simultaneidade e intensidade do contágio na saúde humana e nas finanças em geral, é um evento singular e único que pode ser caracterizado como um desastre na história da humanidade.

Apesar desse evento, a possibilidade de inserção de micro e pequenas empresas (MPES) no mercado internacional – nesse período de pandemia – tornou-se uma realidade via *digital trade*. Hoje, já há, no Brasil, plataformas de comercialização de bens e (até serviços) vocacionadas para oferta de soluções de *e-commerce*, notadamente para países da América Latina. Essas soluções não existiam antes da Covid – nem para bens, nem para serviços; mas agora plataformas nacionais especializadas em meios de pagamento internacionais ou em dados de Siscoserv estão – de modo apartado dos seus negócios originais – ofertando soluções de comercialização externa. Por sua vez, a logística para a entrega do bem, neste caso, pode ficar à cargo, ou dos serviços dos Correios e/ou dos *Courriers*. Contudo, hoje em dia, tanto as MPES exportadoras como as não exportadoras ainda desconhecem esse tipo de solução, e não têm cultura de usar o *e-commerce* e o *digital trade* internacional. Incentivar ações para a difusão de Cultura Exportadora é um primeiro passo para obter exportações iniciais para esses mercados, e assim gradualmente envolver essas empresas em mercados geográficos próximos.

Vale ainda lembrar que o comércio internacional de pequenos pacotes e que atende ao consumidor final apresentou taxas positivas de expansão nesse momento de crise de Covid-19, colocando pressão na cadeia de suprimentos e entrega dos grandes *players* dos *marketplaces*. Por outro lado, com a política de distanciamento humano, sobretudo transfronteiras, uma das formas usadas para entrar no mercado internacional – feiras e exposições – foi adiada *sine die*, e remarcada para outras datas.

Neste contexto é hora das MPES aprenderem a usar o *digital trade*, e a fazer vendas e *marketing* internacional em época de mídia social e digitalização de negócios. Tirar boas fotos de produtos e serviços para fazer *up load* nas redes sociais, ter uma boa edição de texto em diferentes línguas – mesmo com auxílio do google tradutor – é uma inovação para se apresentar ao mercado. Descobrir como fazer *hashtag*, e estória curta no *instagram* também são inovações. Também aprender a usar o *LinkedIn Premium* hoje é um bom momento para identificar novos grupos de compradores internacionais. Isso sem falar de assinar e participar de plataformas de comércio do tipo Ali Baba etc. Sem dúvida, fazer tudo isso é internacionalizar essas empresas em um ambiente digital.

Logo, essa inovação tem de ser difundida e adaptada entre as MPES que queiram vender e fazer *marketing* internacional em contexto de digitalização dos negócios. É hora de empreendedores e gestores dessas empresas começarem a aprender a usar o *digital trade* para internacionalizar seus negócios. Também é hora de os bancos públicos que já apoiam o segmento de pequenas e médias exportadoras – com ações de *marketing* internacional mediante disponibilização de espaços virtuais de “vitrine do exportador” – incentivarem o financiamento às exportações de pequenos valores, via disponibilização de cartão de crédito internacional, e soluções de pagamentos internacionais de baixo valor a custos competitivos. E, que haja uma percepção dos atores empresariais e públicos que lidam com a questão de economia e indústria criativa sobre como incentivar o fomento e a criação de agências de vendas e *marketing* digital focadas para atender ao mercado internacional.

Frente às incertezas e aos riscos ainda prevalentes no comércio internacional, é hora de tanto as agências de promoção comercial de exportações quanto as associações empresariais incentivem e fomentem a criação de agências de vendas e marketing privadas que comecem a difundir feiras virtuais, seja por produtos/serviços ou por mercados. Dever-se-ia incentivar o apoio das associações de empresas de caráter nacional que contam com recursos de agências de promoção de exportação federal de modo a promoverem para as MPEs ações de marketing virtuais associadas a ações presenciais tipo pop up retail em lojas de departamento ou *shoppings centers* em países em desenvolvimento ou desenvolvidos.

Logo, a hora é para mobilizar empreendedores e empresas das MPEs a descobrirem oportunidades de exportação via sua internacionalização, mesmo num ambiente de retração generalizada no exterior da atividade econômica. De fato, há espaço agora para incentivar a inserção de MPEs em novos canais de comercialização e distribuição, e massificar a inserção dessas empresas via sua internacionalização. Isso viabilizaria a venda e pedidos de exportação, e incentivaria a internacionalização das empresas como também a demanda por *trade credit finance*.

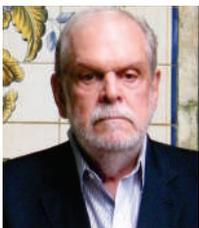
Aliás, Financiamento e Seguro às Exportações; Custo Brasil e Competitividade são temas centrais nesse número da RBCE. Temos também assuntos tradicionais como política industrial, defesa comercial e OMC.

Nesta RBCE criamos um espaço cativo para que líderes empresariais possam expor suas ideias sobre temas de singular relevância na agenda de problemas brasileiros. José Velloso, presidente da Abimaq, prestou um depoimento muito além de Máquinas e Equipamentos e sobre Competitividade e Custo Brasil, inclusive ressaltou como a disponibilidade de financiamento pré e pós-embarque é fundamental para obter pedidos de exportação.

Sem dúvida, buscar aperfeiçoar as condições de acesso ao sistema de financiamento e seguros às exportações é uma política atual do Ministério da Economia. Suas diretrizes são: a) fazer a revisão regulatória dos atos normativos e administrativos, legais e infralegais; b) reduzir a dependência orçamentária do sistema e ampliar a participação do setor privado, e c) aprimorar os mecanismos de governança, gestão de riscos e transparência.

Ao longo dos seus 45 anos de existência, houve três momentos decisivos em que a Funcex incentivou a transformação do sistema de financiamento oficial às exportações. Como a Cacex foi extinta em 1990, a oferta de *trade finance* com fontes de recursos em moeda nacional foi praticamente abolida. Para suprir essa falta, houve uma entrada gradual do BNDES no sistema de financiamento às exportações com base em fonte de recursos do FAT. Dada a decisão naquela época do BNDES em desenvolver produtos e implantar “*trade data flow system*” voltados para a exportação, a Funcex com uma equipe de seus pesquisadores junto com ex-funcionários da Gefin-Banco do Brasil apoiaram firmemente a implantação da então linha Finamex. Em 1996, a Funcex produziu estudos singulares sobre Seguro e Garantias às Exportações, e Financiamento às Exportações que muito contribuíram para a revisão das normas relativas às taxas de juros praticadas no sistema de equalização, e à formatação da então SBCE. Esses estudos foram publicados à época na RBCE.

E, hoje, em face da decisão do Ministério da Economia de abrir a discussão da reforma do sistema de apoio oficial à exportação concedido pela União, a Funcex vem conduzindo um diálogo amplo com o governo e com o setor privado com vistas a contribuir para um maior *crowding in* do setor privado na atividade de seguro e financiamento às exportações. Esse é um exemplo de resignificação concreta da instituição que vem sendo implementado nesse breve período em que estamos à frente da Funcex.



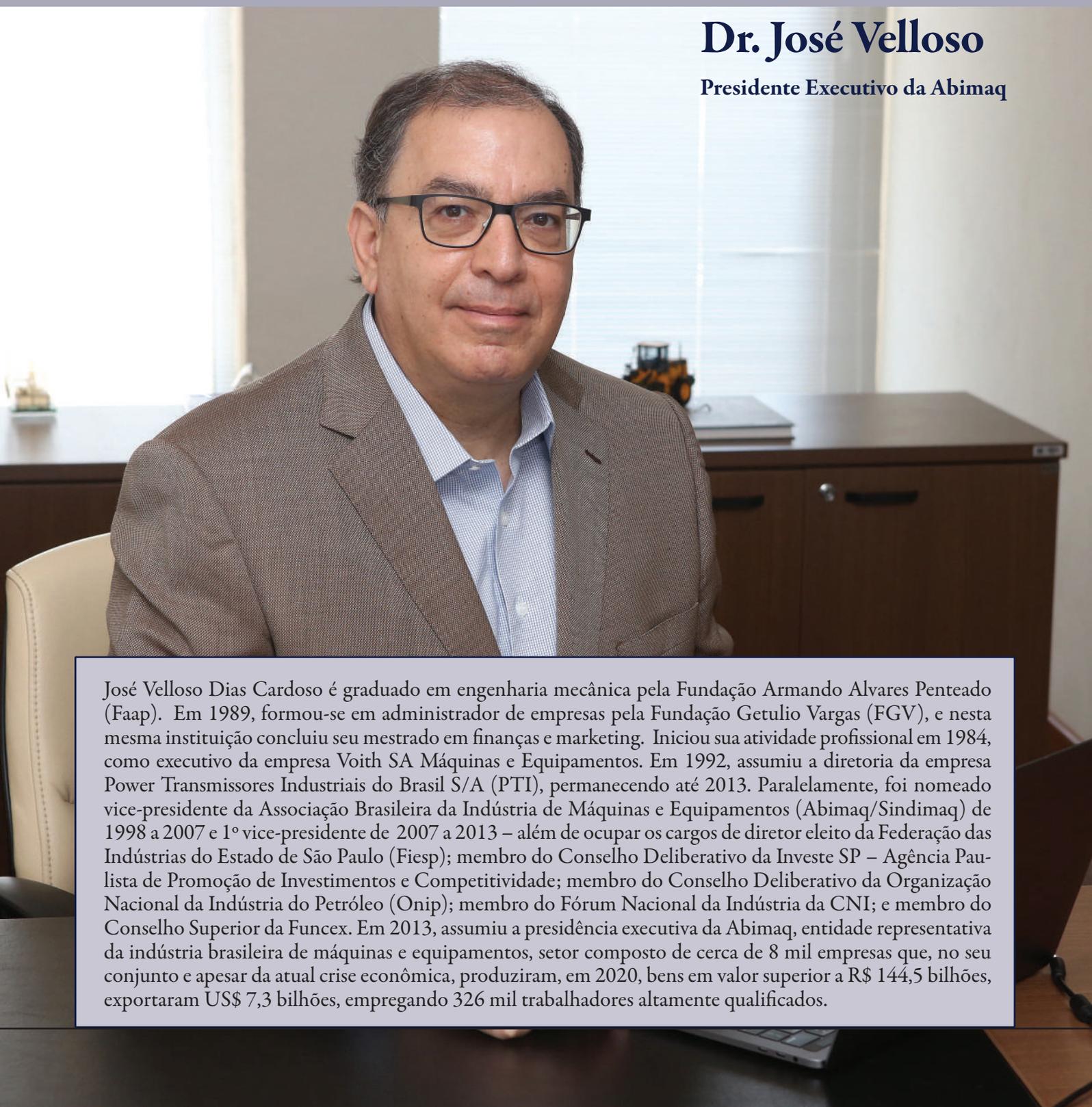
Antonio Carlos da Silveira Pinheiro
Presidente da Funcex

NEGÓCIOS INTERNACIONAIS SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS

Competitividade e Custo Brasil: Desafios muito além de Máquinas e Equipamentos

Dr. José Velloso

Presidente Executivo da Abimaq

A portrait of Dr. José Velloso, a middle-aged man with glasses, wearing a brown blazer over a light blue shirt. He is seated in an office environment with a desk and a window in the background.

José Velloso Dias Cardoso é graduado em engenharia mecânica pela Fundação Armando Alvares Penteado (Faap). Em 1989, formou-se em administrador de empresas pela Fundação Getulio Vargas (FGV), e nesta mesma instituição concluiu seu mestrado em finanças e marketing. Iniciou sua atividade profissional em 1984, como executivo da empresa Voith SA Máquinas e Equipamentos. Em 1992, assumiu a diretoria da empresa Power Transmissores Industriais do Brasil S/A (PTI), permanecendo até 2013. Paralelamente, foi nomeado vice-presidente da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq/Sindimaq) de 1998 a 2007 e 1º vice-presidente de 2007 a 2013 – além de ocupar os cargos de diretor eleito da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp); membro do Conselho Deliberativo da Investe SP – Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade; membro do Conselho Deliberativo da Organização Nacional da Indústria do Petróleo (Onip); membro do Fórum Nacional da Indústria da CNI; e membro do Conselho Superior da Funcex. Em 2013, assumiu a presidência executiva da Abimaq, entidade representativa da indústria brasileira de máquinas e equipamentos, setor composto de cerca de 8 mil empresas que, no seu conjunto e apesar da atual crise econômica, produziram, em 2020, bens em valor superior a R\$ 144,5 bilhões, exportaram US\$ 7,3 bilhões, empregando 326 mil trabalhadores altamente qualificados.

1. Qual a importância e representatividade do setor de máquinas e equipamentos no momento para o Brasil?

Entre os países em desenvolvimento e economias industriais emergentes, o Brasil é o segundo maior produtor de máquinas e equipamentos. Conforme dados da Pesquisa Industrial Anual (PIA), o setor fabricante de máquinas e equipamentos, excluindo os veículos automotores, caminhões, ônibus, plataformas, navios e aeronaves, conta com quase 48 mil empresas – 28% da Indústria de Transformação do país –, distribuídas majoritariamente nas regiões Sul e Sudeste. O setor se destaca pelo seu papel como difusor de progresso técnico ao estar presente em todas as cadeias produtivas da economia. Sua presença aumenta consideravelmente os efeitos de encadeamento, ampliando o mercado interno e, conseqüentemente, o potencial de geração de emprego qualificado e renda. O setor fornece para toda a economia com destaque para indústria, agricultura, infraestrutura, produção mineral e óleo & gás.

2. Quanto ao progresso técnico, qual o significado da inovação para o setor?

A indústria de máquinas e equipamentos é o difusor de novas tecnologias para todos os demais setores econômicos, portanto, a inovação está no DNA do setor. Com o advento da Indústria 4.0 essa importância fica ainda maior, porque é a partir da comunicação máquina a máquina, da coleta de dados nas linhas de produção, da automação que se viabiliza a grande transformação digital em todos os setores. É a inovação em máquinas agrícolas que viabilizou, em outros fatores, a revolução da produtividade agrícola e a agricultura de precisão, por exemplo. Do setor químico ao têxtil, do setor de construção civil à mineração, da infraestrutura portuária à exploração de petróleo. Em todos os setores econômicos para que se desenvolvam em seus produtos e processos, estamos falando em inovação em máquinas e equipamentos.

3. No tocante ao futuro, tanto no mercado interno, quanto no externo, quais as oportunidades existentes num cenário pós-covid?

A pandemia da Covid-19 trouxe algumas oportunidades relacionadas a negócios e investimentos na área de saúde, médico-hospitalares, telemedicina, e-commerce, novos formatos de logística, teletrabalho (*home office*), novas formas de intermediação e de comunicação, 5G, automação, Indústria 4.0, serviços *delivery*, inteligência artificial entre muitas outras, que certamente ganharão

“

A indústria de máquinas e equipamentos é o difusor de novas tecnologias para todos os demais setores econômicos, portanto, a inovação está no DNA do setor

”

ainda mais protagonismo em razão da reorganização do mercado de consumo e da forma de produção. Sob a perspectiva do comércio global, a atual crise impôs como desafio garantir que os serviços de transporte, os portos e as alfândegas permanecessem operacionais e tivessem suas capacidades de operação efetivamente asseguradas. A necessidade de fazer frente a essas dificuldades levou a um aumento expressivo de medidas de facilitação do comércio, visando à celeridade do despacho aduaneiro e ao trânsito de mercadorias. Caso essas tendências sejam consolidadas no pós-pandemia, poderá ser observada uma aceleração do processo de convergência nos controles e procedimentos relacionados às operações de comércio exterior. Isso certamente pode trazer benefícios ao setor produtivo pela redução dos custos de transação por meio da simplificação e desburocratização dos procedimentos.

4. Para competir aqui no Brasil e no exterior, competitividade, produtividade e lucratividade são fundamentais. A partir dessa afirmação, qual a visão do setor sobre:

Competitividade, e quais os desafios a serem superados?

A Abimaq monitora há décadas as assimetrias impostas pelo Custo Brasil ao produtor nacional. Mas dentre as inúmeras relacionadas, três delas representam cerca de 80% do problema e precisam ser priorizadas para que o produtor nacional possa ser mais competitivo – estamos falando de assimetrias entre se produzir no Brasil e na Alemanha. O custo das matérias-primas é um dos fatores que mais pesam entre os dimensionados, pois nossos concorrentes no exterior acessam suas matérias-primas com valores de 30% a 60% mais baixos que os fabricantes no Brasil, em razão das elevadas tarifas de importação; o custo do capital (de giro e para investimentos) é outro fator que pesa no processo de produção e comercialização do bem, a queda da taxa básica de juros, Selic, aos atuais níveis diminuiu o diferencial de custo do dinheiro, mas as taxas de juros ao tomador final con-

tinuam elevadas; outro componente do Custo Brasil, que tira parte importante da competitividade do bem nacional, é o sistema tributário que onera a produção de todos os elos da cadeia produtiva. A Reforma Tributária é uma das principais formas de tornar o país mais produtivo, confiável e seguro, atraindo assim investimentos internos e externos. Seus resultados podem ser traduzidos em cinco palavras: simplificação, equidade, neutralidade, transparência e justiça. A Abimaq defende a urgência de se realizar essa reforma. Para tornar o tema acessível a toda a sociedade, nós criamos uma campanha que pode ser acessada em <http://reformatributaria.abimaq.org.br>. Os benefícios serão muitos, entre eles, desoneração dos investimentos e das exportações, resultando em uma melhora da nossa competitividade para a inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor (CGVs). Além de estratégias para a melhoria do ambiente de negócios do país, a redução nos custos de operações de comércio exterior pela simplificação de procedimentos relacionados a esta área é um elemento central para o incremento da competitividade do setor produtivo.

Produtividade, e como identificar e remover obstáculos?

A melhoria da produtividade do trabalho deriva de diversas ações isoladas ou combinadas, dentre elas, qualificação da mão de obra, modernização e ampliação do estoque de capital, readequação das estruturas produtivas tornando-as mais enxutas, melhora na gestão. Mas um salto importante ocorre exclusivamente pelo aumento do estoque de capital fixo por operário. O Brasil vem há anos reduzindo o seu nível de investimento; atualmente a formação bruta não é suficiente para substituir o capital depreciado, refletindo em reduções do estoque e, conseqüentemente, da produtividade. Outra razão importante é o elevadíssimo custo de capital para investimentos no Brasil.

Lucratividade, e como contribuir para a redução do Custo Brasil de maneira sustentável?

O primeiro passo para a redução do Custo Brasil foi dado quando a Secretaria de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec) do Ministério da Economia reconheceu e quantificou todas as assimetrias que anulam a competitividade da indústria nacional e, por meio de um decreto, se comprometeu com a sua redução. Os passos seguintes precisam ir na direção da eliminação dos problemas abrangentes e de maior peso. Serão necessárias reformas estruturantes. O Executivo precisa dar prioridade a esta agenda.

5. Como enfrentar a concorrência externa em um cenário internacional cada vez mais complexo, com financiamentos e subsídios variados?

No plano da competitividade no mercado internacional, marcado pela ampla utilização de políticas industriais de incentivos por importantes concorrentes do Brasil e diante de um quadro no qual muitos destes países podem contar com financiamentos a juros competitivos, é necessário que sejam mobilizados esforços para a estruturação de um sistema oficial de apoio às exportações efetivo. Além das questões sobre a garantia de recursos para este sistema, existe o desafio de ampliar o acesso a mecanismos de financiamento e seguros, sobretudo para as pequenas e médias empresas. É necessário um aperfeiçoamento desse mecanismo, conferindo aos processos de financiamento e garantias a transparência e previsibilidade que lhe é devida para assegurar as operações de comércio exterior – tema negligenciado e que parece não estar nas prioridades. No plano interno, fazer face a políticas de incentivos industriais requer o fortalecimento de mecanismos de combate a práticas desleais de comércio ou a eventuais surtos de importação que comprometam o equilíbrio do mercado nacional. Para isso, devem estar à disposição dos produtores nacionais instrumentos sólidos de defesa comercial, com procedimentos e metodologias que viabilizem o acesso aos instrumentos de defesa comercial também às indústrias fragmentadas, como as do setor de máquinas e equipamentos. Este setor não conta com nenhuma medida antidumping por conta da burocracia, o alto nível de exigências e pelos elevados custos envolvidos no processo.

6. Para vender máquinas e equipamentos, é preciso oferecer ao comprador financiamento, garantias e seguros.

Para vender para o mercado interno, qual o cenário atual?

Financiamento é parte do preço da máquina em qualquer economia. No Brasil, nos últimos anos, com as taxas de juros de longo prazo para financiamento do ativo fixo acompanhando as taxas de retorno dos investimentos em títulos públicos, a opção foi, para as empresas com elevado capital próprio, financiar suas vendas, assumindo todos os riscos inerentes ao negócio. O resultado da pesquisa de “Radiografia do Financiamento para Comercialização de Máquinas e Equipamentos” realizada pela Abimaq, no período de 24 de setembro a 16 de outubro de 2020, trouxe informações que ajudam no diagnóstico deste quadro. A sondagem apontou que 76% das vendas de máquinas e equipamentos no mer-

cado doméstico ocorreram com recursos próprios – seja por parte de quem compra máquina ou capital de giro de quem vende a máquina – 17 p.p. das vendas são feitas com pagamento à vista. A utilização do Produto Fname encolheu, quase desapareceu, e esse quadro não decorre especificamente da crise da pandemia da Covid-19, é consequência, principalmente, do encarecimento das linhas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) depois da adoção da Taxa de Longo Prazo (TLP) em 2017. Os investidores se negam a financiar seus investimentos com altos juros (média de 11% a.a.) do BNDES. Com isso, a taxa de investimentos no Brasil fica entre 15% e 16% do PIB. Todos sabemos que essa taxa deveria estar entre 24% e 25% do PIB para que o país possa crescer a taxas acima de 3% a.a. de forma sustentável.

Para vender para o mercado externo, qual a necessidade do setor de máquinas e equipamentos?

Bens de capital são adquiridos como investimentos produtivos, o que implica custos elevados pelos compradores e dependem de linhas de financiamento com prazos mais extensos para amortização. O custo do financiamento de uma máquina é, portanto, atrelado ao seu preço e, como tal, constitui um diferencial de competitividade. Por essa razão, a competitividade do setor é, em grande parte, determinada pela disponibilidade de crédito para investimentos a juros compatíveis com o retorno do investimento. No caso do mercado internacional, a competitividade depende ainda de que os juros das linhas de financiamento sejam competitivos, isto é, estejam em patamares semelhantes aos oferecidos pelos concorrentes internacionais. Em linha com o mencionado anteriormente, a difusão do acesso a crédito oficial e seguro de crédito às exportações ainda precisa ser amplificada. No atual cenário de indefinição sobre a reestruturação destes instrumentos de apoio às exportações e sobre a garantia de recursos no orçamento federal para esta finalidade, um percentual muito restrito de empresas exportadoras consegue realizar suas operações de comércio exterior sob o amparo deste sistema, o que não é justificável para o tamanho da nossa economia e pelo que se quer alcançar com a inserção do nosso país nas CGVs.

É premente a reforma do sistema de financiamento para que outras empresas possam acessar o mecanismo e atuar mais fortemente no mercado externo. Com relação ao seguro de crédito à exportação, é urgente ampliar o número de operações cobertas e criar mecanismos de atuação governamental nas áreas com limitada oferta do setor privado. Menos de 1% das exportações de máquinas e equipamentos conta com financiamentos.

“

A Reforma Tributária é uma das principais formas de tornar o país mais produtivo, confiável e seguro, atraindo assim investimentos internos e externos. Seus resultados podem ser traduzidos em cinco palavras: simplificação, equidade, neutralidade, transparência e justiça

”

”

7. A Abimaq desenvolve uma ação perene de promoção comercial às exportações de máquinas e equipamentos há mais de duas décadas, com o apoio da Apex-Brasil.

Como as empresas do setor continuam exitosas nas vendas para o exterior, mesmo com tantas barreiras?

Nosso foco é totalmente direcionado para identificar os desafios que a indústria de máquinas e equipamentos encontra no processo de internacionalização. Há vinte anos, trabalhamos para fortalecer a imagem do país como fornecedor de tecnologia e soluções para a indústria, nossas máquinas e equipamentos possuem capacidade tecnológica e inovação compatíveis com as exigências do mercado mundial. Por meio do Programa Brazil Machinery Solutions (BMS) – resultado da parceria com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) – a Abimaq tem fortalecido a indústria brasileira como um parceiro competitivo no exterior. Além do constante investimento na capacitação do empresário brasileiro para atuação no mercado externo, estamos presentes nas principais feiras internacionais, seja promovendo a exposição de marcas brasileiras, seja para a prospecção de oportunidades para o setor. Fruto dessa dedicação é a ampliação de empresas associadas que passaram a exportar; nos anos 2000 cerca de 15% eram exportadoras, atualmente 56% atuam no mercado internacional. Aproximadamente um terço do faturamento do setor é obtido por meio das exportações. Outro ponto a destacar é a assessoria e a defesa de interesses que a Abimaq realiza para que um maior número de empresas da nossa indústria possa estar presente no mercado internacional. Resultado dessa orientação, foi a criação, em 2015, da Campanha Esforço

Exportador que busca desmistificar o comércio exterior e apoiar as empresas, por meio de parceiros diversos, em seu processo de internacionalização. Sabemos que atuar em outros países não é uma tarefa simples, mas com o apoio da Associação e de outros parceiros, uma empresa pode garantir, entre outros ganhos, maior resultado financeiro e melhoria da sua imagem perante o mercado doméstico.

Qual a importância das feiras na promoção comercial do setor, e qual a conveniência com as feiras e encontros digitais, pós-pandemia?

As feiras internacionais ainda representam um dos mais importantes instrumentos de promoção comercial. Para as empresas que estão iniciando o processo de exportação, são uma excelente oportunidade não só para identificar potenciais clientes e distribuidores/representantes, como também para conhecer a realidade do mercado em que atua. Para as empresas com muita experiência, a feira representa um momento de avaliação e elaboração de novas estratégias. O panorama imposto pela pandemia da Covid-19 mudou repentinamente o *modus operandi* da indústria ligada aos eventos, a tecnologia é essencial para a atuação e a expansão das empresas no contexto nacional e internacional, onde os encontros digitais se tornaram a única opção segura de estar em contato com seus clientes. No entanto, os ambientes físico e virtual não são excludentes, mas sim complementares, e apresentam oportunidades que no futuro podem ser ampliadas. Até o momento não foi criado um modelo de feira digital com sucesso similar ao das feiras presenciais. As ferramentas disponíveis ainda têm pouca eficácia na busca por novos clientes.

Ter financiamento pré ou pós-embarque – é importante estar no pacote/produto/preço/qualidade na hora da negociação internacional?

Por se tratar de bens de investimento, a competitividade das operações do setor é estreitamente vinculada ao acesso de instrumentos de financiamento, o que também se aplica aos financiamentos pré e pós-embarque. O Executivo está, neste momento, discutindo a reforma do sistema de apoio às exportações, e temos sido muito vocais nessa discussão, não só pela importância que o sistema tem para apoiar as empresas que produzem bens seriados ou sob encomenda, de maior valor agregado, mas para adequar o mecanismo a uma maior concorrência encontrada no comércio exterior. Hoje, os países estão cada vez mais agressivos com suas políticas de apoio aos seus exportadores e o Brasil precisa se adequar

rapidamente a esse campo para não ficar ainda mais para trás nas trocas comerciais – como todos sabem, atualmente, representamos 1,2% do comércio internacional, segundo dados da Organização Mundial do Comércio (2018). O Brasil precisa aumentar seu fluxo de comércio e, para isso, são necessárias ferramentas para a inserção das empresas no comércio internacional.

E, oferecer assistência técnica é importante também ao cliente internacional? Há obstáculos para prestar esses serviços que poderiam ser eliminados ou simplificados?

Sem dúvida nenhuma, a assistência técnica é importante para o cliente internacional. Costumamos dizer que a relação fornecedor e cliente da indústria de máquinas é uma relação duradoura. É crucial que o seu funcionamento esteja em perfeita ordem, evitando prejuízos à produção e à produtividade de uma indústria. O obstáculo para a assistência técnica internacional está na agilidade da prestação do serviço, seja para um atendimento preventivo ou na venda de peças de reposição. Por isso, é essencial que as empresas invistam na capacitação de representantes e distribuidores locais, assim a distância deixa de ser uma barreira no relacionamento.

8. Em relação aos serviços, como o setor vem incorporando o processo de servitização (servitization) em curso no mundo?

A servitização não é uma novidade, o oferecimento de serviços atrelados aos seus produtos é uma tendência já de algum tempo, que visa melhorar a competitividade e atender as expectativas dos clientes. Com o aparecimento de novas tecnologias digitais ligadas à quarta revolução industrial vários serviços, que antes eram extremamente custosos, foram viabilizados a custos competitivos. Tecnologias, tais como sensoramento remoto de máquinas e telemetria, internet das coisas, sistemas de simulação e comissionamento virtual, computação em nuvem, realidade aumentada, *big data*, *analytics* e *machine learning*, inteligência artificial e integração de sistemas permitiram a introdução de novos serviços, agregados ou não à venda de máquinas e equipamentos. Serviços como a incorporação de análises preditivas de manutenção, a garantia de performance das máquinas e ações de melhoria a partir dos dados coletados, até a locação e operação remota de uma máquina. O serviço de comissionamento de uma linha de produção, que antes era realizada na hora da implementação, agora pode ser simulado e todas as máquinas e programas ajustados antes da entrega. O rastreamento de produtos agora

ficou muito mais fácil com a aplicação de soluções em *Blockchain*. Os serviços de treinamento em operação e manutenção de máquinas também tem sido facilitado com as ferramentas de realidade aumentada. Enfim, são diversas possibilidades de agregação de valor pela incorporação de serviços que as empresas estão implementando e incorporando em suas estratégias de negócios, dada a correlação positiva entre o fornecimento de serviços complementares e a melhoria de desempenho financeiro e operacional.

9. Em relação ao mercado internacional pós-covid, quais mercados sofrerão mais para se recuperarem?

A crise da pandemia de Covid-19 teve impactos severos em todos os mercados em função da redução da demanda global, do aumento dos custos de frete, com os efeitos da desagregação de cadeias de valor, e nos custos de produção. Muitas das discussões estabelecidas sobre as estratégias de retomada do crescimento e da contenção dos efeitos negativos da crise no comércio giram em torno da reavaliação dos modelos econômicos estabelecidos, especialmente em relação à produção internacional de bens. As estimativas sobre a recuperação esperada para 2021 ainda são incertas e a capacidade de retomada da atividade econômica dos países depende da eficácia das respostas dos governos na contenção da pandemia. Como já é esperado, a demanda externa ocupará uma posição de centralidade na retomada da atividade econômica para todos os países.

10. Para ganharmos mais mercados, o que deveria mudar em termos de políticas públicas?

Para que nossa participação no comércio global seja expandida, as políticas públicas do país devem ter foco, em primeiro lugar, na eliminação dos fatores estruturais que compõem o Custo Brasil. Em paralelo, são necessárias políticas de difusão da cultura exportadora entre as empresas, sobretudo, entre as pequenas e médias. Para isso, é urgente aumentar a eficiência e eficácia do apoio ao processo de internacionalização das empresas brasileiras, fornecedoras de bens e serviços, por meio de uma reorganização dos serviços de suporte às exportadoras.

11. Dadas a tradição e a história de mais de oitenta anos da Abimaq, quais as diretrizes estratégicas e ações que serão fundamentais para os próximos anos?

Em vista da ênfase conferida pelo atual governo à agenda de liberalização comercial, a Abimaq entende como

fundamental para os próximos anos o acompanhamento das ações voltadas à revisão tarifária por meio da reforma da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul e pelas frentes negociadoras em curso. Defendemos que a abertura comercial seja realizada de forma transversal, gradual e sincronizada com reformas para mitigar os fatores que compõem o Custo Brasil, como a alta carga tributária e o elevado custo de juros sobre o capital. A condução da abertura tarifária equânime, equilibrada e sustentável deve também obedecer a uma lógica de escalada tarifária, em que os insumos teriam tarifas menores que os bens finais, e de horizontalidade.

São alvo de especial preocupação do setor as tratativas para a assinatura de acordos comerciais com países asiáticos. Nossa posição é que os acordos comerciais devem também considerar os interesses da indústria, além da agricultura e serviços, e o processo negociador deve obedecer a uma governança para que o setor produtivo e a sociedade em geral possam compreender as oportunidades e os desafios dessas agendas. Para isso, faz-se necessário, entre outros elementos, a elaboração de estudos de impacto e viabilidade, consultas públicas aos agentes econômicos para identificação de interesses ofensivos e defensivos. Por seu potencial de promover ganhos de competitividade ao setor, os setores público e privado devem focar em ações de facilitação de comércio, como a redução de custos operacionais e logísticos do comércio exterior.

“

...É urgente aumentar a eficiência e eficácia do apoio ao processo de internacionalização das empresas brasileiras, fornecedoras de bens e serviços, por meio de uma reorganização dos serviços de suporte às exportadoras

”

Sistema de financiamento e seguro às exportações no Brasil: evolução e perspectivas



Miguel Lins



Mário Carvalho

Miguel Lins

é vice-presidente da Funcex

Mário Cordeiro de Carvalho Junior

é economista-chefe da Funcex e professor da FAF/UERJ

A atual crise econômica internacional não decorre, nem de bolha financeira, nem de um risco sistêmico, mas toda crise gera imensas oportunidades. Nesse período de retração econômica internacional, ganhos de mercado podem ser obtidos se os exportadores nacionais souberem deslocar a concorrência internacional, serem competitivos e terem produtividade. Hoje, isso é possível porque ainda é pequena a parcela do *market share*, do Brasil, na maioria dos produtos exportados em relação ao mundo. Logo, é possível aumentar a parcela do Brasil no mercado internacional se houver identificação de oportunidades de exportação e fechamento de negócios com compradores internacionais, desde que haja taxa de câmbio e Custo Brasil favoráveis, isenção total de tributos indiretos nas exportações e, sobretudo, adequado financiamento e seguro de crédito às exportações.

Para produzir e embarcar as mercadorias nossos exportadores precisarão financiar o seu ciclo de produção na fase de pré-embarque, ou terão de financiar seus compradores na etapa do pós-embarque. Ou, para alguns produtos, terão de financiar as duas fases de forma conjunta. E, ainda, precisarão mitigar o risco comercial e político por meio de seguros.

Hoje, para os gestores das empresas exportadoras brasileiras, principalmente micro, pequena e média empresa, um dos maiores desafios para fechar negócios na exportação é superar o acesso ao sistema de financiamento e seguro de crédito às exportações. Nesse contexto, os exportadores, precisam ter “maturidade em gestão financeira internacional” para abrir dados operacionais e contábeis, e expor bons projetos de exportação aos operadores bancários ou do mercado de capitais. Têm de saber que ainda precisam apresentar garantias, que acabam se refletindo no aumento do seu custo de capital. Vale lembrar que, na maioria das vezes, são os “sócios” das empresas que acabam apresentando garantias reais próprias para obter normalmente financiamento às exportações.

Apesar desses fatos, é preciso reconhecer o papel central dos bancos públicos e privados, nas últimas décadas, ao proverem fontes de recursos em moeda estrangeira ou em reais para viabilizar o acesso ao crédito e ao financiamento às vendas externas das empresas. Importa salientar em termos de análise ao longo do tempo que se faz necessário verificar e identificar as condições de acesso às fontes de recursos, tanto em reais quanto em moeda estrangeira, enfrentadas pelos bancos ligados ao sistema de financiamento às exportações. E, também, verificar que produtos financeiros esse sistema oferta ao exportador. Por sua vez, deve-se analisar o que é demandado em termos de produtos financeiros por parte das empresas que já são exportadoras bem como por aquelas que desejam se inserir no mercado internacional.



Com vistas a aperfeiçoar as condições de acesso ao sistema de financiamento e seguros às exportações, antes da pandemia, a Resolução Gecex nº 12, publicada em 30/01/2020 pela Camex/Ministério da Economia, estabeleceu o mandato e diretrizes para buscar uma reforma do sistema de apoio oficial à exportação concedido pela União. Segundo a resolução, as diretrizes a serem seguidas são: a) fazer a revisão regulatória dos atos normativos e administrativos, legais e infralegais; b) reduzir a dependência orçamentária do sistema e ampliar a participação do setor privado, e c) aprimorar os mecanismos de governança e gestão de riscos e transparência.

Sem dúvida, essas questões se relacionam ao desenho do sistema de financiamento e seguro de crédito à exportação. Este desenho, como instrumento de política do Estado, vem sofrendo alterações desde os anos 1970 até o momento presente. Tendo em mente compreender, em linhas gerais, a evolução neste período, a seguir são expostos, sucessivamente, aspectos e traços do desenho de financiamento e seguro de crédito às exportações. Ao final do presente texto são feitas algumas considerações sobre o desenho desejável.

FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES

A primeira fase de desenho e conformação do sistema de apoio ao financiamento às exportações pode ser estabe-

lecida em 1966, com a edição da Lei 5.025. Esta lei, no seu segundo artigo diz que compete ao Conselho Nacional do Comércio Exterior formular as diretrizes básicas a serem obedecidas na política de financiamento da exportação. E, no seu artigo quarto, que este conselho deveria ouvir o Conselho Monetário Nacional no que compete a estabelecer as bases da política de seguros no comércio exterior.

Vale lembrar que, sob a ótica do regime de comércio, se buscava, entre 1964 e 1966, transitar de um regime de substituição de importação para um regime de promoção de exportação com vistas a mitigar a vulnerabilidade externa do balanço de pagamentos brasileiro. Essa primeira fase se inicia em 1966 com a edição dos Programas Nacionais de Desenvolvimento até a crise da dívida externa em 1982.

Naquela época havia uma clara divisão e especialização de funções entre o então BNDE, a Cacex-Banco do Brasil e o Banco Central do Brasil (Bacen). Ao primeiro cabia, graças ao acesso de recursos de poupança forçada oriundos do FGTS, financiar a formação e constituição da estrutura industrial brasileira, sobretudo nas áreas de siderurgia, metalurgia, papel e celulose, químico e petroquímica, mineração, entre outros. Por sua vez, cabia à Gefin da Cacex-Banco do Brasil, por meio da sua linha Finex, fazer o financiamento das operações de *trade finance* de exportação de curto e de longo prazo das empresas exportadoras brasileiras. A fonte dos recursos usados pela Gefin naquele período para financiar as exportações era um tipo derivado da *real bills doctrine*, em que títulos representativos de exportação eram descontados por essa Gefin junto ao Bacen mediante a chamada “conta movimento que existia entre o Banco do Brasil e o Bacen”.

Cumprе ressaltar que, principalmente após a eclosão da crise da dívida externa, o Bacen, por sua vez, mitigava o risco comercial e político existente naquele período, ao menos na América Latina, com o uso do mecanismo do convenio de créditos recíprocos (CCR), firmado no âmbito da Aladi. Cabia ao Bacen “regular”, e “supervisionar” os acordos de *countertrade* praticados por empresas brasileiras com o beneplácito da União com países da África e do Oriente Médio. O Bacen também acompanhava e regulava a questão sobretudo de acesso dos bancos nacionais – oficiais e privados – às linhas internacionais de *trade finance*. Graças a esse acesso, os bancos ofertavam aos exportadores financiamento às vendas externas mediante produtos específicos como Adiantamento sobre Contrato de Câmbio (ACC) ou Adiantamento sobre Cambiais Entregues (ACE). Essas operações eram adiantamentos lastreados em contrato

de câmbio ou cambial entregue, que se constituía no “título representativo” do crédito do ponto de vista jurídico.

Com a constituição de dois bancos oficiais regionais – o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco da Amazônia (Basa) – foram estabelecidas fontes de recursos com base nos fundos constitucionais para as regiões Norte e Nordeste. Estes, aos poucos começam a financiar as atividades locais para o desenvolvimento regional, voltados tanto para o mercado interno quanto para o externo.

Com a eclosão da crise da dívida externa, em 1982, até o início da abertura comercial em 1990, assiste-se ao segundo período de transformação do sistema oficial de financiamento às exportações. No momento de negociação dos termos do serviço da dívida externa, surge a importância de se conseguir manter as fontes de recursos em moeda estrangeira para assegurar linhas de *trade finance* para as exportações. Desse modo, em face da escassez de divisas observada naquele período, foi assegurado que os bancos nacionais continuariam a obter linhas de *trade finance* junto ao sistema monetário internacional.

O argumento usado pelo governo, então, junto aos credores internacionais era que se desejava e se objetivava pagar a dívida externa mediante a remessa de divisas conversíveis para os credores internacionais, mas para que essas divisas fossem obtidas fazia-se necessário ter linhas de crédito em moeda estrangeira para financiar as exportações nacionais. Criou-se, assim, em função dos diferenciais de juros internos e externos, um mercado “cativo” e “confiável” de linhas de *trade finance* usadas durante o período de cada ano fiscal-contábil, entre os bancos situados no Brasil e os bancos situados no exterior. Em momentos eventuais de crises internacionais, esse mercado no Brasil “secava” ou “empoçava” por breves momentos.

Obter divisas era uma prioridade do governo, por isso a Gefin-Cacex-Banco do Brasil e o Bacen criaram no final dos anos 1970 uma “jabuticaba” no *trade finance*, que foi a emissão de um título de crédito denominado em moeda nacional pelo Banco do Brasil em favor de bancos localizados no Brasil ou no exterior, em que se asseguraria o pagamento em moeda local do diferencial entre os juros internos e externos para aqueles bancos que financiassem os bens e serviços exportados pelo Brasil. Criou-se assim a equalização do financiamento às exportações.

Dada a extensão mundial da crise da dívida externa daquele período, o Bacen começa a ter que lidar com questões de renegociação da dívida externa, no âmbito

do clube de Paris, onde o Brasil aparece, agora, como credor, sendo o caso de Angola o mais emblemático que teve de enfrentar. Isso obrigou a que a área externa do Bacen, além da assunção de risco de seguro via CCR para a América Latina, passasse a olhar para a provisão de linha de financiamento a economias de menor desenvolvimento relativo ao Brasil, aceitando o uso de instrumentos “antigos” como *escrow account* entre instituições de países distintos. Alguns anos depois da eclosão da crise da dívida externa, com vistas a controlar a expansão monetária, extingue-se a conta movimento do Banco do Brasil-Bacen, único instrumento oficial existente, para oferecer recursos em moeda local para *trade finance*.

Entre 1988 e o início de 1990 assiste-se ao início da terceira fase da transformação do sistema de financiamento oficial às exportações. De um lado, observa-se a mudança estrutural no Banco do Brasil na medida em que há a extinção da Cacex-Banco do Brasil e a assunção parcial das funções da Gefin-Cacex pela área internacional do Banco do Brasil, mediante a sua gerência de comércio exterior. Como a Cacex foi extinta em 1990, a oferta de *trade finance* com fontes de recursos em moeda nacional daquele ano até 1993 sofreu retração. Para suprir essa falta, naquele triênio há uma entrada gradual do BNDES no sistema de financiamento às exportações com base em fonte de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Dada a decisão do BNDES de desenvolver produtos e implantar *trade data flow system* voltados para a exportação, a Funcex com a equipe de seus pesquisadores junto com ex-funcionários da Gefin-Banco do Brasil apoiam firmemente a implantação da então linha Finamex. Quase simultaneamente, o governo federal cria o Programa de Financiamento às Exportações (Proex) no primeiro triênio dos anos 1990, agora com base em recursos do orçamento da União, que são disponibilizados em moeda local.

Duas são as modalidades do Proex. O Proex-Financiamento se constitui de recursos orçamentários do Tesouro Nacional que são ofertados às empresas exportadoras por meio de financiamento pré e pós-embarque. Neste caso, o agente da União é o Banco do Brasil, e os recursos tomados pelos exportadores voltam para o orçamento da União, em moeda local ou em divisa estrangeira, após o pagamento e remessa pelo pagamento das exportações pelo comprador internacional.

Na modalidade de financiamento pós-embarque, em tese, a mais usada no Proex-Financiamento, o exportador brasileiro toma recursos em reais junto ao Banco do

Brasil apresentando, por exemplo, como garantia uma apólice de seguros que cubra o risco comercial de uma operação de financiamento de um bem. Para o exportador nacional, essa é uma das linhas de *trade finance* mais competitiva no mercado brasileiro, pois custa um valor de “*libor seca ou flat*” mais o custo da apólice do seguro.

Do exposto até agora, no tocante ao *trade finance*, temos aqui que ressaltar o papel central dos bancos públicos – sobretudo o Banco do Brasil – e dos bancos privados para ofertar produtos e linhas de financiamento às exportações. Porém, é preciso lembrar que uma característica implícita ao sistema financeiro é que o mesmo trabalha, de um lado, sob assimetria e informação incompleta de seus clientes potenciais e efetivos, e, de outro, sob um processo de seleção adversa de projetos de negócios de exportação a serem objetos de financiamento.

Isso talvez venha ocorrendo na linha do Proex-Financiamento. De um lado, sabemos que anualmente o governo disponibiliza recursos orçamentários para essa linha para financiar as exportações, sobretudo das pequenas e médias empresas exportadoras. Esses recursos orçamentários não são plenamente utilizados pelas empresas exportadoras, seja por desconhecimento, seja por que essas empresas não sabem como propor, submeter, contatar e gerir uma operação de *trade finance* com recursos públicos.

De outro lado, apesar da dedicação e do apoio das equipes dos bancos oficiais de comércio exterior em identificar potenciais pequenas e médias empresas exportadoras, estas acabam esbarrando com o problema de assimetria de informações financeiras e contábeis que não são abertas pelo exportador, pela inexistência de um *credit score* para expor a qualidade do exportador, e por não ter em mãos “bons” projetos de exportação para avaliar a concessão de crédito.

Por sua vez, isso não ocorre no caso do Proex-Equalização, pois há uma demanda constante (e crescente) de um conjunto singular de empresas brasileiras exportadoras de porte médio para grande, produtoras de bens manufaturados, com conteúdo tecnológico, e sobretudo com ciclo longo de produção e venda externa. Para essas, em uma negociação internacional, oferecer um financiamento de exportação acima de dois anos com uma taxa que equalize a diferença entre os juros interno e externo significa, para o exportador, em uma negociação direta com o importador, tirar de fato o “Custo Brasil” do ponto de vista financeiro.

Hoje, estamos na quarta fase do desenho do sistema oficial de financiamento às exportações e, em resumo,

do exposto até agora pode-se constatar que há um certo tipo de especialização. Em outras palavras, o BNDES é especializado em financiar bens intensivos em tecnologia e serviços com base em recursos do FAT. O Banco do Brasil financia pequenas e médias empresas exportadoras com recursos do Proex-Financiamento; e atende e repassa aos exportadores (e seus bancos) os recursos do Proex-Equalização. Vale lembrar também que nesse desenho, com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o Basa e o BNB estruturaram suas carteiras de projetos de exportação, voltadas para atender aquelas regiões.

Isso tudo facilita uma maior capilaridade do sistema de financiamento oficial às exportações brasileiras. Mas, com a decisão do Ministério da Economia em reanalisar o desenho do sistema de financiamento oficial das exportações, faz-se necessário indagar prospectivamente qual o desenho “desejável” para inserir as empresas exportadoras no “novo” sistema, “identificar” novas fontes de recursos públicos e privados para financiar as exportações e, sobretudo, enfrentar a questão do seguro de crédito às exportações.

SEGURO DE CRÉDITO ÀS EXPORTAÇÕES

Conforme exposto anteriormente, com a edição da Lei 5.025, em 1966, cabia ao Conselho Nacional do Comércio Exterior estabelecer as bases da política de seguros no comércio exterior, ouvido o Conselho Monetário Nacional. A questão de garantias a serem dadas para se obter financiamentos entre bancos, de um lado, e exportadores, do outro, já tinha um histórico formado. De fato, bancos ofertam ACC, e o contrato de câmbio na legislação brasileira é título de crédito passível de ser aceito entre as partes credoras e devedoras. Na falta de identificação clara dos riscos, se exigia alguma garantia real.

Com a legislação cambial vigente à época, e ainda válida hoje, no caso de não performance de um ACC, sobre o mesmo incidem multas e juros por ter utilizado um recurso em moeda estrangeira convertido em moeda nacional. Um simples não pagamento internacional ou de um *default*, que resulte numa iliquidez momentânea por parte do exportador, pode virar uma situação de insolvência na atividade exportadora. Por ser um título importante em situações de *touraround*, de regime de recuperação judicial ou extrajudicial, de falência, ainda existe no mercado brasileiro de crédito uma tendência a se continuar usando esse título, pois se assegura, um

valor “justo” ao capital do credor e se reduz margens de negociação entre credor e devedor, visto que as multas de não performance devem ser recolhidas ao Bacen. Talvez as multas do Bacen venham a ser aliviadas agora, em 2021, com a nova lei cambial aprovada recentemente pelo Congresso Nacional. A consequência disso, em parte, no desenho do sistema de seguro e garantias às exportações é que na operação de pré-embarque típica de ACC quase não há opções de “seguros”, sendo solicitadas quase sempre garantias reais para amparar o risco de performance das empresas.

Por outro lado, no bojo do primeiro choque do petróleo, em 1973, com vistas a reduzir o viés contra as exportações, fruto da prevalência à época da política de substituição de importações, o governo Geisel incentivou fortemente as exportações de então mediante a oferta de financiamento à produção e ao comprador internacional via Fundo de Financiamento às Exportações (Finex). E, na ocasião, surge a necessidade de dotar o governo com um instrumento de Estado para ofertar seguro de crédito à exportação.

Naquela época, o desenho proposto por uma ala do governo foi o de criar uma instituição seguradora, capaz de gerir tanto o seguro quanto as garantias às exportações. Contudo, o tamanho em termos de pessoal da instituição estatal proposta à época pela então ala militar entrou em choque direto com a tecnocracia que comandava o comércio exterior. O resultado é que a ideia foi arquivada, e não saiu do papel. Por sua vez, na época a necessidade de seguro às exportações era minimizada pelo maior uso do convênio de créditos recíprocos da Aladi, gerido pelo Bacen, sendo essa região o principal destino das vendas externas de manufaturas de longo ciclo de produção, que sempre demandaram historicamente seguros às exportações.

Com a extinção do Finex e da Cacex, em 1990, e também com a não convalidação dos incentivos fiscais e financeiros às exportações que deveria ter sido feita logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, surge a discussão de se encontrar novas fontes de financiamento e de seguro de crédito às exportações nacionais.

De fato, discute-se naquele período a questão de seguro de crédito em termos de instituição; razões econômicas e fundo garantidor com respectiva fonte de recurso. Apesar do esforço e da decisão de governo de criar a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF) e o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), o seguro às exportações ainda não se tornou de fato um instrumento de Estado, mas sim de governo(s).

Com relação ao FGE, sua criação por lei, sua dependência de fontes do orçamento da União, e seu aporte de recursos dependem do crivo do Congresso Nacional, e da importância que as exportações nacionais (financiamento e garantias) têm nas prioridades de alocação anuais ou plurianuais nos recursos orçamentários da União. E, no caso de sinistros decorrentes de vendas externas, há problemas de administração tributária que dificultam o pronto uso do FGE, o que cria incerteza com relação a eficácia, eficiência e efetividade do instrumento.

Apesar disso, o principal problema observado desde 1997 é o de governança e de “diretrizes” de gestão da instituição de seguro de crédito às exportações. Na época da SBCE, dada a pouca ingerência governamental, a análise de riscos comerciais e políticos era feita pelo sócio majoritário, que era oriundo da França. Por sua vez, na época da ABGF, pode-se dizer que as operações de longo prazo – acima de dois anos – foram impactadas pelos riscos comerciais e políticos dos projetos de exportação.

O atual governo ao abrir, mediante a Resolução Gecex nº 12, o mandato e as diretrizes para a reforma do sistema de apoio oficial à exportação concedido pela União, mostra e informa que o seguro de crédito é importante peça para a política, e sua necessidade está dada e mantida. Contudo, o que difere o momento presente do passado, é que já há no Brasil seguradoras internacionais e, talvez, algumas nacionais que estejam ou queiram operar nos seguros e garantia às exportações.

Do ponto de vista estratégico, o interessante no momento atual é que na área de seguros comerciais para pós-embarque até dois anos, há empresas internacionais ofertando apólices ao mercado para as pequenas e médias empresas exportadoras. Na prática, esse “produto” é apropriado sobremaneira para as operações de financiamento pós-embarque. Em outras palavras, as empresas seguradoras que atuam e ofertam produtos no Brasil sabem, conhecem, avaliam e precificam os riscos dos compradores internacionais. Ou seja, têm informação e um tipo de *credit score* do cliente ou comprador internacional.

Isso significa que não se tem ainda conhecimento, informação, avaliação e um *trade score* acerca da capacidade de performance do exportador nacional. Ou seja, na fase de pré-embarque há uma “falha de mercado” visto que quase não existe capacidade de avaliação de histórico de performance exportação, nem um fundo de aval ou um fundo de *first loss* para incentivar o uso de financiamento e seguro por parte dos exportadores, notada-

mente o micro, pequeno e médio exportador. Aliás, o Sebrae oferta o seu Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampi) – para ser usado nas exportações. E, apesar de as normas do Proex explicitarem que nas propostas de financiamento abaixo de U\$ 50 mil se possa exigir outras garantias que não seguro, carta de crédito ou garantia real, ainda estão aquém a estruturação de operações de financiamento às exportações amparadas pelo Fampi.

Do exposto, o atual desenho do sistema de seguro de crédito às exportações é “quase completo” no que tange à presença de instituições que queiram operar riscos comerciais – de até dois anos. Mas, o sistema é incompleto no mercado de informações, pois não tem ainda critérios e formas de revelar a performance e a capacidade do exportador nacional em produzir e colocar a mercadoria livre e desembaraçada no porto, e assim estabelecer um tipo de *trade score*, e, daí relacioná-lo ao risco comercial do cliente estrangeiro. Essas informações são fundamentais para a eficácia, eficiência e efetividade de ter “seguros” que cubram o mercado de financiamento de pré e pós-embarque.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com vistas a estruturar o novo sistema de seguro de crédito à exportação podem-se desenhar três cenários, a saber:

- a) o primeiro, derivado das leis existentes, o Ministério da Economia à luz da recomendação do Tribunal de Contas da União, fazer uma licitação pública – nacional ou internacional – para a escolha de uma nova operadora do FGE, que já opere em território nacional ou que queira vir a operar aqui no Brasil;
- b) o segundo é que para o cenário (a) ocorrer deveria haver um *road show* apresentando o mercado brasileiro de modo a incentivar a vinda de *players* internacionais de seguro comercial e político para o mercado brasileiro que poderiam contar com o apoio das agências de fomento às exportações e investimento nacionais; e
- c) no caso de desinteresse dos *players* atuais e potenciais no Brasil e no exterior em atuar em riscos políticos e comerciais de curto e longo prazo, talvez se torne clara a necessidade de se ter uma instituição pública para gerir os riscos políticos, e o prudente seria buscar reestruturar a ABGF, compor uma nova equipe com um tipo misto de funcionários dos bancos oficiais que atuam no fi-

nanciamento às exportações, e buscar atrair para o seu *board* os grandes bancos nacionais operadores em câmbio e financiamento, bem como algumas instituições de resseguro. Aliás, no caso do Brasil, este último tipo de instituição é o mais apropriado para corrigir a falha no mercado de informações para estabelecer um *trade score* e precificar riscos nas fases de pré e pós-embarque.

No tocante ao sistema de financiamento às exportações, uma possível solução para o problema de assimetria de informação e seleção adversa para se ter “bons” projetos de exportação deve ser buscada na Índia. Lá, já há plataformas que recebem pleitos de financiamento por parte das pequenas e médias empresas. Estas fazem uma análise prévia do pedido com base em uma cesta de produtos financeiros. A partir dessa análise é feito um *rating* facilitando a abertura dos dados das operações empresariais que são difíceis de serem obtidos e revelados pelas empresas. Ou seja, mediante uma plataforma de negócios de financiamento às exportações busca-se reduzir o problema de assimetria de informação e seleção adversa implícitos no acesso a financiamento às exportações das Pequenas e Médias Empresas (PMEs).

Por sua vez, a plataforma pode encaminhar os pleitos e negociar com os bancos as condições de acesso eventual ao financiamento. Vale ainda assinalar que, no Brasil, essas *fintechs* poderiam ser constituídas a partir da estruturação de fundos de investimento, lastreados, por exemplo, por notas de exportação, cédula de produtor rural para exportação, e títulos de *factoring*. Em ambos os casos haverá supervisão do Bacen, e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), quando se aplicar. E, o melhor é que as empresas pequenas e médias exportadoras terão formas de acesso às exportações, compostas por fontes públicas e privadas.

Pode-se concluir que, hoje, há fontes em moeda nacional e estrangeira, com custos próximos quando se olham as taxas de juros internas e externas que podem servir de lastro para financiar, e constituir fundos de aval ou de *first loss* para as operações de seguro de exportações. Com essas fontes de recursos podem-se desenhar novas formas de operações estruturadas de financiamento às exportações para atender aos objetivos e interesses, tanto dos exportadores, quanto dos bancos privados e oficiais. Do exposto ao longo do presente texto constata-se que as sugestões de ações aqui aventadas, caso venham a ser implementadas, podem assegurar e viabilizar que o setor privado possa assumir um papel de maior destaque na oferta de financiamento e seguro de crédito às exportações.

Expansão das exportações e o acesso ao *trade finance*: a coevolução necessária para as MPEs



Fabio Accunzo



Rodrigo Campos

Ao longo da década 2010-2020, diversas ações e atividades foram implementadas, no Brasil, na área de promoção comercial às exportações no sentido de incentivar a inserção de micro e pequenas empresas (MPEs) – oriundas dos setores de comércio, serviços e indústria – na atividade exportadora. De fato, foram desenvolvidas várias ações que, de forma singular, impactam e conformam o ambiente e os instrumentos de apoio às vendas externas e de acesso ao financiamento e seguro às exportações, hoje disponíveis aos gestores e empreendedores das MPEs exportadoras localizadas no Brasil.

Entre as ações implementadas, cabe destacar que: (a) a Apex-Brasil, mediante seus programas setoriais ou atividades diretas de promoção comercial às exportações, sempre visa apoiar a dimensão de inserção das exportações das MPEs na estrutura de exportação brasileira; (b) o Sebrae Nacional e os estaduais disponibilizam em todo o território nacional a sua rede de apoio, capacitação e orientação ao micro e pequeno empresário tanto para aqueles que estão se inserindo nas exportações, como os que já vendem para o exterior de forma frequente; (c) o Sebrae Nacional criou o fundo de aval – conhecido como Fampi – que na sua concepção facilita o acesso das MPEs exportadoras ao mercado de financiamento pré-embarque. Contudo, apesar do correto desenho, o seu uso não é disseminado entre os agentes financeiros credenciados pelo Sebrae a operar com o Fampi; (d) o governo federal, por meio do seu programa Proex – Financiamento busca ofertar recursos em reais para financiar o pré e/ou pós-embarque da produção das MPEs exportadoras, sendo o Banco do Brasil o agente responsável pela condução desse Programa; e (e) os demais bancos oficiais como Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia (Basa), BNDES e Banco do Brasil – com seus próprios recursos – também buscam de alguma forma viabilizar o acesso ao financiamento de *trade finance* por parte das MPEs.

Por sua vez, o governo federal assegura para as MPEs que estejam no regime Simples a não incidência dos tributos indiretos estaduais e federais nas vendas externas, e ainda permite a exclusão de 50% da receita de exportação do cálculo da receita tributável a incidir no cálculo do imposto de renda. Os Secom do Ministério de Relações Exteriores incentivam a difusão de informações e oportunidades comerciais para as MPEs, e apoio direto para que essas

.....
Fabio Accunzo possui 25 anos de experiência no mercado financeiro, tendo atuado em empresas de tecnologia bancária, e nas áreas de *trade, export e supply chain finance* do Banco Santander e Citi. Atua como investidor anjo e mentor de *startups*, com foco em *fintechs* e *impactechs*. Fundador da Ocean360, Plataforma de *Trade Finance* para Pequenas e Médias Empresas.

Rodrigo Campos possui 36 anos de experiência em instituições financeiras no Brasil e na Europa, incluindo ABN AMRO, Santander e JP Morgan, dos quais 20 anos dedicados a estruturação de operações bilaterais ou sindicalizadas de comércio exterior, com foco em clientes na América Latina. Atuou também nas áreas de mercado de capitais e *corporate banking*.



Imagem de Klinkin por Pixabay

empresas realizem encontros de negócios virtuais e presenciais, com potenciais compradores internacionais. Vale mencionar, que há ainda um sem-número de ações desenvolvidas pelas confederações, federações e associações empresariais, de corte nacional, estadual, ou municipal que ao longo da década de 2010-2020 apoiaram a inserção das MPES na atividade exportadora.

Com a eclosão da pandemia da Covid-19, apesar da observada perda de vidas humanas, emprego e renda no mercado doméstico, há um fato a destacar na área de exportação do ponto de vista de “técnica e tecnologia”: começa a se observar uma maior difusão das práticas de *digital trade* e de *digital trade finance*, tanto pelos *players* de bancos e não bancos, quanto entre as empresas exportadoras de todos os portes, inclusive entre as MPES. A adoção dessa dupla “inovação” – uma na área de venda e logística internacional, que é o *digital trade*, e a outra na área de meios de pagamentos e de financiamento e seguro ao comércio – e sua relação e coevolução nas empresas se aprofundará ao longo dessa década.

De fato, hoje, no Brasil, há uma oportunidade ímpar para incentivar essa coevolução entre o *digital trade* e o *digital trade finance* focada nas atuais MPES exportadoras e nas MPES ainda não exportadoras. Para mostrarmos essa assertiva, expomos a seguir por meio de dados coligidos de pesquisas da Funcex (2017 e 2018) algumas características das MPES exportadoras. A seguir, de forma breve, apontam-se, a partir de dados qualitativos, alguns aspectos singulares que estão ocorrendo no momento presente no ambiente de negócios e nas possibilidades de inserção das MPES nas exportações,

e que justificam a necessidade imediata e premente de se desenvolver ações e medidas que incentivem a coevolução para as MPES, a expansão das exportações e a internacionalização dessas empresas, bem como viabilizem o seu acesso ao mercado de trade finance e seguro às exportações.

AS MPES EXPORTADORAS: UMA SÍNTESE

Antes da pandemia, foi feito um convênio entre o Sebrae Nacional e a Funcex para a produção de dois tipos de pesquisas, a saber: (a) a primeira procurou definir e identificar a participação, a composição e a evolução das MPES exportadoras ao longo daquela década (2017-a); e (b) a segunda visou cruzar e verificar se as empresas que são efetivamente MPES exportadoras – segundo os dados do Ministério de Economia – contaram com o apoio da rede do Sebrae descrita acima na primeira ação (2017-b). Cumpre destacar que esses estudos são uma iniciativa ímpar do Sebrae Nacional que visa auxiliar e subsidiar outras instituições responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas para a promoção comercial das exportações a melhor focar suas ações em prol das MPES exportadoras.

A partir do estudo da Funcex (2017-a), pode-se constatar que o Brasil contou com 8.863 MPES exportadoras em 2017, sendo 3.856 microempresas (44% do total) e 5.007 pequenas empresas. As MPES representaram 40,8% das empresas exportadoras do país em 2017 –, 17,8% referentes às microempresas e 23,1%, às empresas de pequeno porte. O valor total exportado pelas MPES em 2017 somou US\$ 1.165,9 milhão, sendo US\$ 409,9

“

De fato, hoje, no Brasil, há uma oportunidade ímpar para incentivar essa coevolução entre o *digital trade* e o *digital trade finance* focada nas atuais MPES exportadoras e nas MPES ainda não exportadoras

”

mil referentes às microempresas e US\$ 756,0 mil, às pequenas. A participação das MPEs no total das exportações do país ficou em 0,54%. Embora elas representem um percentual significativo das empresas exportadoras brasileiras – 40,8% em 2017 –, sua participação no valor exportado do país é muito pequena: apenas 0,54% em 2017 – o maior percentual da série histórica entre 2009-2017 foi de 0,58% em 2009. O valor médio exportado por cada MPE também é baixo, de apenas US\$ 131,6 mil em 2017.

Cumprir observar que as exportações das MPEs brasileiras são bem diversificadas em termos de blocos econômicos de destino. Todos os principais blocos tiveram uma participação significativa em 2017, mas três se destacam: Mercosul, Estados Unidos e Canadá e União Europeia. As MPEs exportadoras estão geograficamente concentradas nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Em toda a série que vai de 2009 a 2017, 85% a 90% das MPEs situavam-se em apenas cinco estados – São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná, e Santa Catarina – e suas exportações responderam por cerca de 70% do valor total das vendas externas. As MPEs apresentam um percentual significativo de empresas cuja classificação de frequência exportadora é estreante ou recente. Entretanto, na distribuição do valor exportado as exportadoras contínuas têm papel preponderante também entre as MPEs, tendo respondido por 42,8% das vendas em 2017.

Com relação ao perfil das MPEs exportadoras, o estudo da Funcex (2017-a) mostrou que a grande maioria das empresas exportadoras brasileiras atua nos ramos da produção industrial e do comércio, com maior destaque para o segundo. Isso significa que ao longo do período 2010-2017, entre as MPEs exportadoras, no Brasil, predominam as firmas pertencentes aos setores de Comércio por atacado e de Comércio varejista, embora seja significativo também o número de MPEs relacionadas a setores industriais, como Máquinas e equipamentos, Produtos alimentícios e Produtos diversos.

Para relacionar as MPEs exportadoras e o “uso” da rede de atendimento do Sebrae, o estudo da Funcex (2017 b) a partir da identificação de dois grupos – as apoiadas pelo sistema Sebrae e as não apoiadas – constatou que:

- (a) a taxa de sobrevivência das MPEs é crescente ao longo dos anos entre 2010 e 2017, sendo sempre mais elevada entre as apoiadas do que entre as não apoiadas;
- (b) houve crescimento da intensidade de apoio do Sebrae entre 2010 e 2018, mas isso não resultou em me-

lhor desempenho exportador em termos de volume e crescimento das vendas externas das firmas apoiadas. De qualquer modo, é notável o fato de que 40% a 50% das MPEs exportadoras do país receberam apoio do Sebrae por meio de algum instrumento de assistência nos últimos anos.

Esses dados mostram a importância das MPEs exportadoras no Brasil, e isso evidencia a necessidade de incentivar e promover a identificação de oportunidades comerciais, e de como obter ganhos de comércio aumentando o volume de exportação e vendas dessas MPEs, melhorando sobremaneira a jornada de exportação e de internacionalização de suas atividades, e também o seu acesso ao mercado de *trade finance*. Esses números apresentados deixam claro que as MPEs ainda têm uma longa jornada exportadora para alcançar maior expansão nas vendas externas e no acesso ao sistema de financiamento e seguro às exportações.

INSERÇÃO DE EMPRESAS NAS EXPORTAÇÕES PÓS-COVID

No futuro, os historiadores irão analisar o biênio de 2020-2021 e caracterizar esse período como um raro desastre. Aliás, hoje, alguns analistas econômicos já estão fazendo esta análise, comparando a crise atual com a de períodos passados. A simultaneidade e intensidade do contágio na saúde humana e nas finanças em geral é um evento singular e único que pode ser caracterizado como um raro desastre na história da humanidade. Crise sanitária e de saúde associada à crise econômica são os sintomas desse evento.

Estamos vivendo, trabalhando e fazendo negócios nas exportações num período caracterizado, no agregado, por perda de vidas humanas, emprego, renda e capital. Enfrentamos uma pandemia agora com vacinas sendo testadas para se identificar a sua real eficácia e efetividade para conter a morbidade esperada, que ainda causa paralisia e ruídos na organização da produção, e no fluxo circular de renda. De fato, nunca se assistiu na história da humanidade a um tamanho desafio: enfrentar uma simultânea calamidade da saúde pessoal e pública com a necessidade de “levar” a economia para um “novo normal”, tanto no lado produtivo, quanto no financeiro.

Do exposto acima, para aqueles que têm de decidir sobre o quanto exportar em cada MPE exportadora, o desafio atual é estabelecer e identificar os riscos financeiros e operacionais que incentivem o crescimento da parcela

de sua venda externa no total do seu faturamento total. Superar esse desafio vai exigir ter estratégia de vendas externas ao nível de cada empresa para identificar as oportunidades comerciais em gestação no atual ambiente de negócios internacionais e, sobretudo, capturar os ganhos de comércio advindos da abertura econômica em curso.

É preciso compreender que o desafio dos empresários e empreendedores que labutam nas MPEs exportadoras é enfrentar incertezas e riscos com relação ao futuro das transformações tecnológicas e econômicas em curso, tendo que, simultaneamente, se inserir no exterior de forma permanente em canais de distribuição via sua internacionalização, e redobrar a atenção com a organização social da produção – destinada sobretudo ao mercado externo.

No momento presente, os gestores das MPEs exportadoras revisam a gestão dos seus processos produtivos, de suas certificações de qualidade e conformidade, para adequar, monitorar e conectar o processo produtivo e a mão de obra direta e indiretamente. Isso está sendo feito mediante a introdução de novas soluções de controle de processos do trabalho, apropriado para testar e acompanhar os “novos” protocolos de saúde ocupacional, bem como as “novas” rotinas da produção. Fazer isso induzirá a obtenção de ganhos de produtividade ao nível do chão de fábrica, tão necessário para ganhar maior competitividade nesse período de incerteza e, assim, manter os clientes internacionais.

Por sua vez, com a elevação da produtividade dos fatores de produção, há incentivos para que as empresas ofereçam uma “nova” variedade de bens e serviços, que acabam se inserindo na pauta exportadora. Esses ganhos estão ocorrendo gradualmente no momento presente, mesmo sob os efeitos causados pela Covid, nesse biênio de 2020-2021.

De fato, na área de serviços *tradables*, há informações qualitativas de que foram obtidos pedidos de novos clientes internacionais para serviços especializados de reparos de peças de aeronaves, aviões e helicópteros, com forte encadeamento de MPEs para trás na cadeia produtiva. Clientes alemães, chineses e franceses estão fazendo reparos no Brasil, em especial no Rio de Janeiro, algo que não era feito no passado. Esse crescimento é orgânico, e provocará uma maior orientação externa desses *players*, maior especialização produtiva regional, e maior volume de receita de exportação.

Na pandemia há informações qualitativas de que se está assistindo à exportação de serviços de curadoria de artes

plásticas via Zoom do Brasil para a União Europeia, e recebimento pelo serviço prestado por meio de plataforma de pagamento tipo *pay pall*. Também se assiste à venda internacional de autopeças via o uso de plataforma do LinkedIn para a Índia e países da África. Nesse caso, uma agência de publicidade e venda de marketing digital do Rio de Janeiro se associou a uma empresa produtora de peças de reposição de caminhões de São Paulo, e assim as vendas externas de peças de reposição se tornaram maiores que as vendas domésticas.

Há casos de venda de serviços de design gráfico a partir do Rio de Janeiro por jovens brasileiros para comprar peças publicitárias nos Estados Unidos de bens de consumo oriundos da China, e comercializados naquele país. Também se observa crescimento dos pedidos de compras externas de mel, óleo de cumaru, e de madeira para *pallet*. E já há até exportação de farofa em lata, casos coletados em São Paulo, Santa Catarina e Pará. Também se observa um crescimento de vendas de música nacional associada à música estrangeira, como a produzida pela cantora Anitta; e aumento de vendas de livros nacionais, inclusive bíblias.

Do exposto constata-se, por meio de informações qualitativas, que hoje há o início de um processo de introdução de uma “nova” variedade de bens e serviços na pauta de exportações nacionais. Essa “nova pauta” combina às vezes *expertises* de empresas médias e microempresas, mas há também início de “jornadas de exportação” feitas por micro e pequenas empresas ligadas às indústrias criativas, combinando a oferta de bens tradicionais com serviços criativos. Cabe lembrar que comprovar em termos quantitativos essas informações qualitativas vai depender de que o governo federal venha, no futuro, a disponibilizar para o público as estatísticas sobre esses assuntos, com dados e tipologias de empresas como expostas acima, e que constam do Siscomex e do Siscoserv.

“

Para aqueles que têm de decidir sobre o quanto exportar em cada MPE exportadora, o desafio atual é estabelecer e identificar os riscos financeiros e operacionais que incentivem o crescimento da parcela de sua venda externa no total do seu faturamento total

”

Aliás, o que precisa ficar claro para os formuladores de política é que a possibilidade de inserção de micro e pequenas empresas no mercado internacional – nesse período de Covid – se tornou uma quase realidade via *digital trade*. Hoje, já há, no Brasil plataformas de comercialização de bens (e até serviços) vocacionadas para ofertar soluções de e-commerce (bem como soluções relacionadas ao pagamento internacional) para países da América Latina. Essas soluções para a comercialização externa não existiam antes da Covid – nem para bens, nem para serviços –, mas agora plataformas nacionais especializadas em meios de pagamento internacionais ou em impostação de dados de Siscoserv estão a ofertar soluções de comercialização (via tipo e-commerce). Por sua vez, a logística para a entrega do bem pode ficar a cargo, ou dos serviços dos Correios e /ou dos *Courriers*. Sem dúvida, as MPEs exportadoras ainda desconhecem esse tipo de solução, e não têm uma cultura de usar o e-commerce e o *digital trade* internacional.

De fato, hoje há uma “nova” jornada a ser iniciada tanto pelos operadores que estão situados em MPEs não exportadoras, quanto por aqueles que atuam em MPEs exportadoras, mediante um projeto de internacionalização e de jornada exportadora de MPEs com vistas a:

i) incentivar a formação de *digital trade promoter* de modo a aumentar e adequar a promoção comercial às exportações das empresas exportadoras e não exportadoras aos novos requisitos de vendas e marketing internacional em ambiente de digitalização dos negócios internacionais;

ii) identificar e difundir oportunidades comerciais que subsidiem o processo de tomada de decisão dos empreendedores e das MPEs oriundos do comércio, indústria, serviços com relação a sua jornada de exportação;

iii) inserir as MPEs exportadoras e não exportadoras em plataformas de vendas internacionais, e desenvolver as práticas de e-commerce no sentido de potencializar a exposição internacional às oportunidades abertas pelo *digital trade*;

iv) internacionalizar as MPEs exportadoras em canais de distribuição internacional; e

v) elaborar e propor projetos de exportação de MPEs ao mercado financeiro, e que possam usar o Fampi como fundo garantidor ou apólices de seguros, de modo a criar as bases para uma coevolução entre inserção de MPEs nas exportações e seu acesso ao mercado de *trade finance*.

A COEVOLUÇÃO ENTRE EXPANSÃO DAS EXPORTAÇÕES E O ACESSO AO TRADE FINANCE

Apesar da pandemia são positivas e portadoras de futuro as possibilidades existentes para incentivar e implementar ações no sentido de criar um círculo virtuoso em prol de uma coevolução que relacione inserção de MPEs nas exportações, expansão das vendas externas e, sobretudo, acesso ao mercado de *trade finance* para os próximos anos.

No tocante às fontes de recursos em moeda estrangeira e/ou moeda local, o momento é singular em termos de volumes e de preços. No que tange às fontes em divisas, com a pandemia esperava-se uma retração inicial do volume de oferta de linhas de *trade finance*, e um pequeno aumento dos juros em face dos riscos e incertezas do momento. Observou-se nas linhas de *trade finance* um pequeno aumento dos preços pelo uso das linhas, mas a oferta continuou a fluir para o Brasil, enquanto os bancos privados e alguns bancos oficiais puderam continuar a ofertar os tradicionais ACC e ACE aos exportadores, inclusive para as MPEs.

Diante da redução das taxas de juros internas, do compulsório bancário, e da variação nominal da taxa de câmbio, a oferta de fontes de recursos em reais cujo uso seja para *trade finance*, no momento presente, está em um processo de transformação. Grosso modo, há cinco tendências a saber:

a) A primeira é que os bancos comerciais, principalmente os grandes, no Brasil, têm ao seu dispor volume em reais com um preço – taxa de juros interna – mais convergente ao praticado internacionalmente para oferecer aos exportadores. Pode-se afirmar que entre os grandes bancos há um “pequeno excesso de liquidez na oferta de produtos para *trade finance*”, mas falta, de fato, bons projetos de exportação de empresas de todos os portes para serem apoiados. Cabe destacar que isso não ocorre entre os bancos pequenos e médios, devido à necessidade de atender às normas de Basileia.

b) A segunda é que se observa, hoje, na área de *trade finance* uma divergência de preços e volumes nas fontes de recursos ofertados pelos bancos oficiais. Por exemplo, quando os produtos de *trade finance* são ofertados de fonte como o FAT cambial, há volume, mas o preço do financiamento acaba afastando os potenciais exportadores frequentes, que poderiam tomar esses recursos a um risco aceitável. É, quando as fontes de recursos são

oriundas do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) ou Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), as taxas e os volumes poderiam vir a ser compatíveis com as necessidades de desenvolvimento da oferta exportável, mas faltam bons projetos de exportação. Finalmente, as fontes diretas, oriundas do Orçamento da União para financiar as exportações das MPEs, são as mais competitivas em termos de preço vis-à-vis ao setor privado e ao oficial, mas seus recursos não são anualmente utilizados por não haver bons projetos de exportação oriundos de MPEs.

c) Hoje, haveria uma predisposição e um apetite por parte de investidores nacionais em montar fundos de FGI, lastreados com “novos” tipos representativos de *trade finance*, que pudessem envolver as fases de pré-embarque e pós-embarque, e esses fundos poderiam estar cobertos por apólices globais emitidas por seguradoras internacionais. Existe ainda interesse e oportunidade de que na ausência de *expertise*, no Brasil, em montar e gerir carteira de “novos” produtos de *trade finance*, há fundos internacionais que querem estabelecer parcerias no Brasil com os futuros gestores nacionais de FGI voltados para *trade finance*.

d) Nessa mesma linha de atuação, existe uma certa movimentação e interesse de *Family Offices*, localizadas no Brasil, principalmente aquelas que têm fontes de recurso originárias de grupos de empresas exportadoras familiares em – dada a cultura exportadora e experiência internacional – iniciar uma diversificação dos seus ativos atuais, sendo que o retorno passível de ser obtido em um FGI *trade finance* pode ter retorno e risco apropriado para seu portfólio. Olhar oportunidades em *trade finance*, nessas *Family Offices*, é algo positivo para esses gestores visto que estes não podem – por questão de *compliance* – aplicar esses recursos em *trade finance* de seus próprios grupos exportadores.

e) Vale mencionar ainda uma fonte de recursos ociosa e oculta, e que poderia ser usada para servir de *funding* para operações de *trade finance* para as MPEs exportadoras. É preciso ter claro que do universo de MPEs exportadoras – listadas como empresas contínuas e frequentes – na seção anterior e nos estudos da Funcex há um conjunto significativo dessas MPEs que religiosamente vêm apresentando e se credenciando junto às Secretarias de Fazenda estaduais para serem ressarcidas pelo acúmulo de ICMS nas exportações. Esse movimento já dura anos, e, pelo entendimento do STF, esses créditos não caducam, e constam dos balanços dessas MPEs. Por serem, na maioria das vezes, empresas do tipo limitada ou própria (Eireli) esse crédito só faz aumentar o seu custo

de capital, pois não há fontes alternativas com deságio apropriado para fazer uso desses créditos. Por isso, dado que esse volume não é pequeno, isso é de fato um crédito “fiscal” que as empresas têm contra os fiscos estaduais. Hoje, com a aparente pacificação da querela sobre a Lei Kandir, entre a União e os estados, estes poderiam definir uma política de pagamento desses débitos, com base no regulamento do RICMS, do CTN na provisão de pagamento em espécie, e, sobretudo, no espírito da legislação de transações tributárias determinar que os pagamentos dessas dívidas estaduais fossem feitos ou em cotas de propriedades dessas empresas em fundos de FGI de *trade finance* ou até em empresas simples de crédito (ECS) controladas por essas MPEs exportadoras, irrigando a economia local onde a empresa MPE exportadora está localizada.

Do exposto se constata que há fontes de recursos em moeda estrangeira, em moeda nacional e até em obrigações de unidades subnacionais passíveis de serem mobilizadas para ofertar produtos e serviços de *trade finance* para as MPEs. É preciso compreender que o desafio que os gestores das MPEs exportadoras terão de enfrentar no momento presente são desafios conjunturais e estruturais nas áreas de formação de preços de exportação, e de acesso ao mercado financeiro de linhas de *trade finance*. Sem dúvida, o desafio desses exportadores, no novo normal, será apresentar bons projetos de exportação para obterem financiamento de pré ou pós-embarque e se, possível, obter seguros para estruturar essas operações, em vez de oferecer garantias reais.

“

As fontes diretas, oriundas do Orçamento da União para financiar as exportações das MPEs, são as mais competitivas em termos de preço vis-à-vis ao setor privado e ao oficial, mas seus recursos não são anualmente utilizados por não haver bons projetos de exportação oriundos de MPEs

”

Informações qualitativas e quantitativas obtidas diretamente com MPEs exportadoras nos permitem constatar e inferir que os empresários e empreendedores das MPEs têm pouco conhecimento das linhas de crédito de comércio exterior existentes atualmente. Há uma ausência de um plano de negócios de exportação estruturado e os demonstrativos financeiros apresentados pelas empresas são precários, o que dificulta a análise de crédito e a credibilidade junto aos credores bancos e não bancos.

As MPEs exportadoras têm, geralmente, maiores restrições para oferecer garantias reais, visto que a maioria dos credores bancários exige esse tipo de garantia. Por sua vez, o ciclo de conversão de caixa é mais longo nas exportações comparado às vendas locais, o que requer maior capacidade de capital de giro, seja proveniente de capital próprio ou de terceiros (tipo *equity* ou dívida).

Cumprir observar que a dificuldade das MPEs exportadoras em acessar as linhas de *trade finance* implica que, para cobrir o ciclo de conversão de caixa mais extenso descrito acima, o empresário brasileiro perde competitividade frente àqueles países com mercados financeiros mais “amigáveis” ao exigirem outros tipos de garantias para “acesso” ao *trade finance*. Sempre é bom lembrar que, em caso de inadimplência no exterior, e pela ausência de um mercado maior para cobertura do risco do comprador no exterior, o sócio da empresa no Brasil acaba arcando com esse prejuízo.

Logo, dependendo da atividade da empresa e das margens operacionais, torna-se inviável assumir as taxas ofe-

recidas pelos bancos, principalmente pela menor concorrência de linhas de *trade finance* na faixa de clientes (MPEs). Estas também têm maior dificuldade de acesso às linhas governamentais pelas exigências específicas de garantias (uso do Fampi do Sebrae, Proex, BNDES, Basa e BNB).

Em resumo, há poucos agentes financeiros atuando em *trade finance* na faixa de *tickets* até USD200 mil/ano. Bom lembrar que o valor médio exportado pelas MPEs é de USD130 mil/ano. Há uma grande concentração de oferta de *trade finance* nos grandes bancos, e estes adotam uma análise padronizada de risco de crédito que resulta em maior necessidade de garantias reais para atender à exigência de capital regulatório, mesmo que o risco esteja mitigado pelo comprador no exterior ou que seja coberto por um seguro de crédito ou uma carta de crédito. Por sua vez, os bancos pequenos e médios não operam com este nível de crédito, e as *Fintechs* ainda não operam diretamente nestes ativos e produtos. Demais, o mercado de fundos de recebíveis de exportação ainda é pouco desenvolvido. Há somente um fundo mapeado operando no mercado, e há ausência de estruturas mais sofisticadas que possibilitem a oferta de financiamentos pré e pós-embarque com base no risco da operação comercial, no risco do portfólio de cliente, ou em estruturas de *first loss*. Vale ainda lembrar que na fase de oferta de financiamento de pré-embarque a situação é ainda mais crítica, pois aumenta a probabilidade de *default* pelo risco de o exportador da MPE não performar (quando o embarque não ocorre).

Do exposto, no Brasil, no mercado de *trade finance* e seguro as exportações há: (a) assimetria de informações, (b) falta de qualificação das empresas, (c) ausência de maior oferta de linhas e fontes de recursos de *trade finance* para as MPEs, e (d) pouca oferta de produtos locais para a cobertura de risco pelas seguradoras para o financiamento pré e pós-embarque das exportações das MPEs.

Logo, há uma falha nesse mercado de origem basicamente do setor privado. Contudo, há falhas também no setor público, pois existe disponibilidade de oferta de fontes de recursos financeiros em reais nos bancos públicos, existe fundo de aval do Sebrae para MPEs, mas as MPEs não conseguem acessar esse mercado, mostrando uma seleção adversa e uma dificuldade desses agentes para selecionar e identificar bons projetos de exportação.

Essas falhas de mercado podem ser reduzidas significativamente, mediante uma plataforma de *trade finance* voltada para as MPEs. De fato, podem-se “automatizar” os pedidos de financiamento dessas empresas que devem

“

No Brasil, no mercado de *trade finance* e seguro as exportações há assimetria de informações, falta de qualificação das empresas, ausência de maior oferta de linhas e fontes de recursos de *trade finance* para as MPEs e pouca oferta de produtos locais para a cobertura de risco pelas seguradoras para o financiamento pré e pós-embarque das exportações das MPEs

”

ser encaminhados aos agentes oficiais, aos bancos privados, e aos non banks, *desde que se tenha um bom conhecimento* de crédito e dos financiamentos, e da cobertura existente neste mercado.

Cabe observar que se reduz a assimetria de informações das MPEs exportadoras mediante uma boa trilha de entendimento da empresa (*assessment*), com o enquadramento da situação econômico-financeira, da gestão, e da operação de comércio exterior. Ao se proceder dessa forma pode-se conseguir um bom *disclosure* das informações financeiras dos exportadores.

Solucionar essas falhas de mercado passa por implementar uma política que vise à coevolução conjunta da expansão das exportações e do acesso ao *trade finance* para as MPEs exportadoras por meio:

(a) da adoção da plataforma de *trade finance*, dentro de um modelo híbrido (digital + presencial), sob a forma de modelo de negócios SaaS;

(b) da generalizada aplicação de diagnóstico da maturidade das MPEs exportadoras e identificação de novos caminhos de acesso às alternativas de ferramentas financeiras; e

(c) do incentivo à identificação de oportunidades de negócios de exportação para que as MPEs expandam as vendas externas, e para que efetivamente participem dos diversos programas de promoção comercial desenvolvidos por um bom número de instituições nacionais.

Estabelecer esses propósitos para criar e implementar uma plataforma com esse corte certamente solucionará uma falha de mercado conjunta do setor privado e do governo, e que mereceria ser implementada sob os princípios de uma parceria público privada (PPP), combinando recursos financeiros privado e público, principalmente, para investir numa solução tecnológica capaz de automatizar e escalar os pedidos de financiamento às exportações. Isso é apenas uma variante das tecnologias de *blockchain* e *Distributes Ledger* que estão sendo adotadas, no exterior, e que os programadores no Brasil têm condições de escrever os códigos. Estamos na situação de um verso da canção “quem sabe faz a hora, não espera acontecer!” Esperamos que saia uma PPP e uma plataforma faça acontecer essa coevolução entre vendas externas e finanças!

BIBLIOGRAFIA

FUNCEX – FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR. 2018. *As micro e pequenas empresas nas exportações brasileiras no período 2009-2017*. RBCE – **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, nº 137, out.- dez. Rio de Janeiro: Funcex.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. 2017. *As micro e pequenas empresas nas exportações brasileiras: 2009-2017 - Brasil*. Brasília: Sebrae.

Por que precisamos (ou não) de uma Agência de Crédito à Exportação?



Sergio Margutti

Sergio Margutti
MSc, Head de Export &
Agency Finance no Santander Brasil

O clichê “o mundo está mudando” nunca esteve tão em voga: temos enfrentado uma transformação nos processos e as interações humanas nas negociações comerciais passaram a ser predominantemente digitais em 2020. Em um cenário de constante transformação, trago uma pergunta antiga e que para muitos ainda não tem uma resposta contundente: Por que precisamos de uma agência de crédito à exportação (ECA, sigla em inglês)? Atualmente, a maioria dos países pertencentes à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os principais produtores de bens e capital (como a China) contam com o apoio de ECAs e isso não é algo novo: o primeiro programa de apoio à exportação foi oferecido pela instituição financeira privada Federal of Switzerland, em 1906. Em 1919, no Reino Unido, foi criado o primeiro programa público de crédito à exportação. Nos anos seguintes, o mesmo caminho foi seguido por Bélgica (1921), Dinamarca (1922), Holanda (1923), Finlândia (1925), Alemanha (1926), Áustria e Itália (1927), França e Espanha (1928) e Noruega (1928), todos com o objetivo de promover empregos e estimular a produção industrial, bem como reativar a atividade exportadora interrompida pela Primeira Guerra Mundial. A forma de apoio das ECAs apresentou mudanças ao longo do tempo, com desenvolvimento nos instrumentos disponíveis nos mercados financeiros e de capitais e o aumento da liquidez internacional, tornando como principal papel das agências a oferta de seguros e garantias, em detrimento da oferta de *funding*.

O Brasil representou, segundo a OMC, apenas 1,19% (USD 225,3 bilhões) do total de exportações no mundo em 2019. Para efeitos de comparação, o Brasil teve um PIB de USD 1,84 trilhão no mesmo ano, o que representa 2,10% do PIB mundial. A Coreia do Sul, com um PIB de USD 1,64 trilhão e uma robusta política de suporte ao comércio exterior, exportou quase o dobro do Brasil (USD 542,2 bilhões) no mesmo período.

Os críticos das ECAs argumentam que os créditos de exportação patrocinados pelo Estado nada mais são que subsídios à exportação com um nome diferente. Como tal, as atividades das agências são consideradas por alguns um tipo de bem-estar corporativo, uma vez que a empresas vendedoras (exportadores) tornam-se mais atrativas para os compradores (importadores), que por sua vez acessam o mercado com suporte oficial, e passam a obter condições mais atrativas de financiamento do que aquela que estaria disponível se estivesse baseada nas expectativas de geração de caixa futura de seus ativos. Outros argumentam que as ECAs criam dívidas em países em desenvolvimento, motivados não por objetivos socioeconômicos, mas para apoiar a indústria dos países ricos. As ECAs também são criticadas por grupos que acreditam que elas promovem o ingresso de produtos estrangeiros e a saída de divisas locais,



Imagem de Paria Nepukhina por Pixabay

impedindo a participação e o crescimento das empresas locais. Outro aspecto recorrentemente citado é que, em muitos casos, o financiamento com o apoio de ECAs é a única fonte de subsídio de países, corporações com escassez de recursos ou acesso limitado ao mercado de capital (casos como Gana, Congo e Nigéria são emblemáticos já que financiamentos com ECAs representam parcela significativa de sua dívida externa). Para casos como esses, como as ECAs são o último recurso para obtenção de crédito, a sua existência e vinculação do risco de crédito ao Estado importador, expõe os pagadores de impostos a “riscos mais elevados”, fazendo com que exportadores sejam os reais beneficiários desses empréstimos. Não obstante, no passado mais recente, as ECAs têm sido apontadas como indutoras de disputas comerciais: isto ocorre porque, por oferecerem alternativas de créditos mais vantajosas, as ECAs tornam um produto exportado mais atraente para o importador em comparação com a produção local (se/quando houver bem equivalente). Como essa fuga de recursos afeta a indústria, os governos reagem aumentando o imposto de importação para compensar a vantagem do financiamento. Esse aumento do imposto é visto como um sinal de agressão, e o outro país acaba buscando obter direitos compensatórios.

Por outro lado, os defensores das ECAs argumentam que os créditos à exportação permitem que os importadores adquiram bens necessários que, de outro modo

não estariam acessíveis, desta forma os créditos à exportação são componentes de uma estratégia mais ampla de políticas comerciais e o envolvimento de governos gera benefícios diretos para a sociedade civil que o setor privado não poderia oferecer.

Parece ser consenso que exportações são importantes para as economias dos países e, ao promovê-las, as ECAs desempenham um papel relevante no processo de desenvolvimento dos países, com benefícios objetivos sobre os meios de produção e infraestrutura. As exportações representam uma fonte autônoma de geração de emprego, renda e divisas para o país, permitindo ganhos de escala e competitividade. O comércio mundial apresentou forte crescimento nas últimas décadas, e diversos países aproveitaram oportunidades para aumento no PIB, por meio da criação de instrumentos que estimulavam a atividade exportadora.

Dentro desse contexto, chama atenção o fato de que o Brasil, abertamente pleiteando um lugar na OCDE, parece ver o apoio à exportação como um custo e não como um instrumento de geração de divisas advindas, tanto diretamente dos prêmios de risco pagos pelos importadores, como indiretamente através dos impostos provenientes da geração de empregos e inerentes à atividade de comércio exterior. Países de viés político liberal, como os Estados Unidos, tiveram, ainda em 2019 durante o governo Trump, a atuação de sua ECA retomada e potencializada.

Com diretrizes de atuação aderentes às estratégias de comércio internacional, aplicação de regras alinhadas ao padrão da OCDE e mitigando influências políticas sob as decisões de análise e concessão de crédito, teríamos um potente instrumento de promoção de políticas de comércio exterior. Dentro desse contexto o Brasil deveria, inclusive, estimular esses programas, fortalecendo setores estratégicos como *commodities*, alimentos e bens de capitais, além de setores específicos (como aeronaves e serviços de engenharia) onde temos uma latente desvantagem comercial, já que empresas de países como Canadá, Estados Unidos, além de Alemanha, França, Itália e Reino Unido são apoiadas por suas respectivas ECAs, afetando a competitividade do produto nacional. O fortalecimento da cadeia de comércio internacional traz geração de empregos, ingresso de divisas e permite que corporações concorram em condições mínimas de igualdade com aquelas de países onde o suporte oficial das agências de crédito exportação é apoiado e estimulado. Com um modelo adequado, o *crowd-in* do mercado privado em apoiar o crédito à exportação brasileira pode se tornar realidade.

Além do Bojador



Larissa Belizário

Larissa Belizário é

Chefe da divisão de subscrição de crédito e risco político da Chubb para a América Latina

Desde os primórdios dos tempos, a capacidade de um povo em se lançar para além de suas próprias fronteiras, em busca de novas mercadorias e conhecimento, sempre foi um marco significativo no potencial de florescimento de cada civilização, essencialmente no que tange à sua possibilidade de sobrevivência, tanto do aspecto da segurança alimentar – pela introdução de novos alimentos cuja diversidade ampliava a chance de atravessar períodos de intempéries climáticas e catástrofes naturais – quanto do aspecto de proteção militar – uma vez que uma sociedade próspera tem mais recursos a investir em sua própria defesa. Esses aspectos, por sua vez, propiciavam crescimento populacional que, por si só, aumentava a força de trabalho e excedentes, e como efeito colateral de toda sociedade economicamente próspera, certo nível de estabilidade sociopolítica.

É por essa razão que para historiadores, arqueólogos e antropólogos, os principais sinais de grandeza de uma determinada civilização antiga residiam sobretudo no domínio de embarcações de grande alcance, e nos vestígios de alimentos e tecnologias não originários daquela localidade específica. A lógica essencial da existência humana não se altera, apenas se sofisticava ao longo dos séculos.

Hoje, vivendo em uma sociedade global já tão interligada e que esses desafios básicos parecem tão distantes de nós, é até difícil nos darmos conta do quanto a posição de um determinado país no fluxo de trocas internacionais é relevante para o desenvolvimento de sua civilização particular. E tal como antigamente, dessa rede de comércio também depende a capacidade desse país em garantir o desenvolvimento econômico e social de seus cidadãos, sua significância geopolítica e a segurança de sua soberania.

Nosso país se encontra hoje em um cenário bastante incomum dessa perspectiva. Está entre as dez maiores economias do mundo, embora a sua participação no fluxo de comércio internacional seja relativamente reduzida. A robustez de nossa economia doméstica sempre foi algo invejado por nossos pares, particularmente em um país com a quinta maior população do mundo e vasto território, uma vez que existe o mito da possibilidade de sermos parcialmente blindados dos choques econômicos internacionais, tal como visto durante a grande crise financeira de 2008. Porém, para que possamos ir além de uma estrutura social permeada por profundas desigualdades, herança de nosso passado colonial, ou para que possamos ter uma voz mais sonora em fóruns geopolíticos globais e certa “mão no jogo”, é necessário irmos com maior frequência, duração e intensidade para além de nossas fronteiras. Pedindo licença poética para fazer um trocadilho com o grandíssimo Fernando Pessoa, no nosso caso seria “quem quer passar além da dor, tem que passar além do Bojador”!



Um dos desafios desta empreitada é a diversificação de nossa pauta de exportação. É preciso esclarecer antes de prosseguir, no entanto, que a defesa por uma pauta mais diversificada não implica diminuição da relevância de nossa matriz original focada em *commodities*, hoje 50% de nossa pauta exportadora. Tornamo-nos os maiores exportadores de carne, soja, café, açúcar, celulose, minério de ferro e outros não por acaso, mas graças a um nível de excelência tecnológica e vantagens competitivas ímpares no mundo, conquistados com muito esforço. A ideia aqui não é dividir o bolo em mais pedaços, mas sim aumentar significativamente o tamanho desse bolo.

Faz-se necessário ampliar o leque para adicionar produtos com maior valor agregado. Por diversas razões, incluindo a possibilidade de estender a rede de parceiros comerciais e países importadores, pulverização do risco, capacitação técnica da mão de obra, maior base de exportadores, melhoria da balança comercial e superávit primário, reservas em moeda internacional, recursos para pesquisa e desenvolvimento tecnológico e, principalmente, maiores margens, geração de empregos, renda, poupança e investimento.

No entanto, existem ainda muitos obstáculos a serem enfrentados pelos potenciais exportadores brasileiros para aumentar o volume de suas exportações. Dentre esses obstáculos, podemos citar toda a gama de componentes do já famoso “Custo Brasil”, incluindo o peso tributário, as deficiências de infraestrutura e custo lo-

gístico, a baixa eficiência produtiva, a necessidade de melhorar a capacitação técnico-profissional, o excesso de burocracia, o investimento aquém do necessário em pesquisa e desenvolvimento tecnológico e, em especial, a restrição de crédito.

O crédito é um aspecto fundamental na capacidade de uma empresa de aventurar-se além mar, tanto da perspectiva do risco incorrido em explorar novos mercados com toda a complexidade que isso naturalmente traz (barreiras como língua, diferença de legislação, aspectos regulatórios e de licenças necessárias, conhecimento da dinâmica daquele mercado, criação de relacionamentos comerciais, entre outros), quanto do custo de tal iniciativa, uma vez que hoje já não é suficiente ter apenas um produto ou serviço de qualidade; muitas vezes exige-se que a proposta contemple tanto os termos técnico-comerciais, quanto uma proposta de financiamento ou possibilidade de pagamentos dos bens a prazo. E essa concessão de prazo de pagamento gera custos e traz riscos substanciais ao exportador, pesando em sua necessidade de capital de giro e criando uma vulnerabilidade a riscos imprevisíveis, o que por vezes acaba inviabilizando sua participação nessas concorrências globais.

O governo brasileiro, ciente desses desafios e da necessidade de corroboração entre iniciativa pública e privada para a conquista desses espaços, tal qual a expansão marítima do século XVI por exemplo, criou há muitas décadas o que é conhecido hoje como o tripé do Apoio Oficial à Exportação, com o objetivo de auxiliar e incentivar as empresas a lançarem-se em tais empreitadas. Esse tripé consiste em:

- i) financiamento à exportação por bancos públicos (majoritariamente promovido pelo Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- ii) equalização da taxa de juros sob o sistema do Programa de Financiamento às Exportações (Proex), gerido pelo Banco do Brasil; e
- iii) seguro de crédito à exportação pública (concedido sob a forma de garantia do Tesouro Nacional, e administrado atualmente pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF).

O conceito originário é que cada entidade suportasse um dos aspectos relativos à viabilização de crédito a importadores de produtos e serviços brasileiros, incentivando assim o comércio internacional com o Brasil. As instituições financeiras públicas ficariam responsáveis pela concessão de linhas de financiamento bancário,

sob distintas modalidades, diretamente aos importadores (*Buyer's Credit*) ou aos exportadores (*Supplier's Credit*). O foco de atuação dessas entidades está na concessão do *funding*, ou na antecipação dos pagamentos a serem realizados pelo importador por uma exportação feita a prazo, incorrendo então no custo de capital no tempo (juros). Porém, cabe esclarecer que não necessariamente essas instituições incorreriam também em risco de crédito, isto é, o risco de determinado importador não ser capaz de honrar com o compromisso financeiro assumido, ou de o país do importador impossibilitar que este honrasse o compromisso. Desse modo, muitas vezes são oferecidas linhas bancárias que exigem como contragarantia um instrumento bancário de um banco de primeira linha do país do importador, que assuma esse risco de não pagamento, ou um instrumento de garantia do exportador quanto a este risco, seja esta garantia corporativa ou bancária.

A questão é que essa exigência algumas vezes inviabiliza as linhas de crédito, seja pela incapacidade do importador ou exportador de apresentarem tais garantias à satisfação do agente financiador, seja pelo alto custo que ambas possam representar e, com isso, retirar a competitividade do custo final do produto brasileiro.

Esse desafio não é exclusivo do Brasil, e pensando em como endereçar essa situação, surgiram ao redor do mundo as Agências de Crédito à Exportação (ECA, da sigla em inglês), principalmente após a Segunda Guerra Mundial, quando o comércio internacional ganhou proeminência e relevância na necessidade de reconstrução das maiores economias europeias, americana e asiáticas.

No Brasil, foi criado instrumento semelhante também, já na década de 1970, e que vem evoluindo e assumindo diferentes roupagens desde então. A essência do mecanismo é que a União venha a assumir o risco de crédito dessas transações comerciais, oferecendo uma garantia de pagamento em caso de *default*, diretamente através dos recursos do Tesouro Nacional, ao agente financiador ou ao exportador, caso este opte por oferecer financiamento diretamente. Importante esclarecer que o financiamento bancário e o seguro de crédito à exportação atuam de formas complementares, uma vez que o financiamento oferece solução ao custo do capital no tempo, mas não resolve necessariamente a questão do risco de crédito, ao passo que o seguro de crédito oferece cobertura indenizatória ao risco de crédito, porém é uma garantia sem desembolso financeiro (desembolso acontece somente em caso de sinistro, e no momento da indenização).

Contudo, notou-se que a combinação entre o financiamento bancário e o seguro de crédito à exportação ainda

não era suficiente para garantir a competitividade global dos produtos brasileiros no cenário internacional, uma vez que o custo final da solução de financiamento brasileira – conhecida como taxa de juros *all-in*, composta pela combinação do *spread* bancário, taxa de juros da captação dos recursos (normalmente a taxa *Libor* para financiamentos de médio e longo prazo internacionais) – e o prêmio do seguro de crédito ainda eram acima da média internacional, em virtude de as taxas de juros de nossa economia e o custo de captação de recursos serem mais elevados.

Dessa realidade surgiu então o Proex, cujo objetivo é equalizar as taxas de juros possíveis no Brasil às taxas de juros praticadas no exterior por economias mais avançadas, na forma de um subsídio governamental, o qual obviamente depende de dotação orçamentária. O mecanismo é fundamental para alguns setores que são mais sensíveis ao preço, nos quais a concorrência global é mais acirrada e a definição por um fornecedor específico de determinado país pode ser ditada essencialmente em função das condições de financiamento.

A maioria das economias exportadoras possui atualmente mecanismos similares, cujo objetivo primário é o mesmo do sistema brasileiro: apoiar as suas empresas exportadoras, gerar empregos e desenvolvimento econômico e social ao seu país. Esse é o caso da Suécia com a EKN; Itália com a SACE; Espanha com a CESCE; Japão com a NEXI; Estados Unidos com OPIC e Eximbank, entre outros.

O sistema brasileiro vem sofrendo alguns percalços, no entanto, nos últimos anos. Em primeiro lugar, pelo fato de que a ECA brasileira, que gozou de uma performance histórica excepcional quanto à frequência e à severidade de sinistros na maior parte de sua existência de quase quarenta anos, viu-se diante de um acúmulo repentino de casos de sinistros, ainda pouco frequentes, porém com severidade acentuada. Os eventos difundidos na mídia que culminaram em sinistros em Cuba, Venezuela e Moçambique, por exemplo, trouxeram à luz uma fragilidade institucional do nosso modelo no que tange à sua liquidez imediata. No formato atual, esta agência é responsável pela análise, subscrição e recomendações de riscos que, se aprovados em comitê (composto por distintas entidades e departamentos governamentais por questão de governança), contam com uma garantia emitida em nome do Tesouro Nacional. A vantagem desse modelo é que a garantia ofertada pelo governo brasileiro tem o mesmo grau de risco da União, considerado assim como Risco Soberano Brasil. Em contrapartida, como não há um fundo separado para captar os prêmios

oriundos desse histórico de operações e ser constituído de reserva para pagamento de eventuais indenizações futuras, há um descasamento entre o horizonte de prazo das operações seguradas (às vezes cinco, dez ou até quinze anos) e o calendário de dotação orçamentária, que necessariamente é em base anual. Sendo assim, embora o sistema seja superavitário historicamente, a concentração de sinistros de grande vulto, que demandam indenizações imediatas e que não tinham como ser previstos em orçamento público anual de antemão, causa uma dificuldade operacional na gestão desse sistema.

Sob o ângulo do financiamento bancário, a perda do grau de investimento do Brasil em 2015 onera e restringe a captação por parte das instituições financeiras e, conseqüentemente, encarece os produtos ofertados ao mercado.

Por fim, estamos todos cientes das restrições de ordem orçamentária ao programa Proex, em função do momento de ajuste fiscal que o país vem atravessando.

À luz de todos esses elementos combinados, entendeu-se como necessária e premente uma revisão do modelo atual, uma vez que embora a maior parte dos países tenha sistemas de apoio oficial à exportação, a variedade de estruturas e modelos existentes é ampla.

As premissas dessa reavaliação concentram-se nos seguintes pontos: a) a importância de corrigir esse descasamento de prazos entre receitas e despesas no que se refere ao seguro de crédito à exportação, por intermédio da constituição de um fundo específico para esse fim, que não dependa de dotação orçamentária anual; b) buscar alternativas de contornar o custo do risco Brasil nos financiamentos internacionais após a perda do grau de investimento; c) garantir a continuidade do sistema de apoio oficial às exportações no tempo, da ótica de um projeto de país, e torná-lo menos suscetível a eventuais inclinações ideológicas dos governos, de qualquer orientação, tendo em vista sua natureza transitória; d) alçar o Brasil às melhores práticas internacionais no segmento; e) promover a exportação de produtos de maior valor agregado, assim como, paralelamente, estimular a participação de pequenas e médias empresas nesse processo; e, por fim, f) ampliar a participação da iniciativa privada no suporte ao comércio exterior, no que tange ao financiamento à exportação por bancos privados e oferta de seguro de crédito à exportação por seguradoras privadas (principalmente para transações de médio a longo prazo).

Há diversos projetos em discussão no país nesse momento para tratar de todos os pontos acima, e muitos temas foram abordados em outros artigos dessa edição.

Um dos temas que demandam aprofundamento diz respeito à maior participação das seguradoras de crédito à exportação privadas neste mercado. Hoje, há diversos obstáculos que inibem essa participação, e são justamente esses obstáculos que precisam ser endereçados nessa reformulação do sistema oficial.

Em primeiro lugar, é notório que a oferta de soluções de seguro de crédito à exportação no Brasil enfrenta hoje dois gargalos principais: por um lado, ainda é preciso encontrar uma solução para as pequenas e médias empresas brasileiras que pretendem exportar (cujo foco são vendas de curto prazo, isto é, inferior a 180 dias); e os contratos com prazos de pagamento acima de um ano, por outro.

A dificuldade das seguradoras privadas quanto ao primeiro grupo reside essencialmente no acesso à informação financeira de qualidade desses importadores, à concentração de risco em poucos importadores, países com alto risco e contratos com valores reduzidos, o que impacta o equilíbrio financeiro entre risco-retorno, já que os prêmios dessas operações não são suficientes para fazer face ao risco.

Já com relação ao segundo grupo, trata-se de uma questão intrinsecamente de risco de crédito. Quanto maior o horizonte de tempo para uma determinada obrigação de pagamento ser realizada, maior a probabilidade de ocorrência de adversidades que culminem no descumprimento dessa obrigação e possam gerar, conseqüentemente, um sinistro a ser indenizado. Particularmente, as exportações brasileiras, excetuando-se as *commodities* agrícolas e metálicas, estão concentradas em países de maior risco político, tais como nossos pares na América Latina, Ásia e África. Portanto, adiciona-se ao risco de crédito dos importadores em si a alta volatilidade macroeconômica e política de alguns desses países, o que torna o capital securitário avesso ao risco.

No entanto, esse mercado já existe ao redor do mundo. Hoje, há pelo menos 60 sindicatos do Lloyd's no Reino Unido que operam na modalidade de seguro de crédito de médio/longo prazo (ou como comumente referido, o mercado livre do produtor – MLP), e em apólices de risco político – que, por sua vez, cobrem o descumprimento de obrigações em que a parte contratante e devedora é uma entidade governamental ou empresa pública. Além de muitos outros mercados nos Estados Unidos, e em outros países da Europa, Reino Unido e Ásia, tendo Singapura como *hub* principal.

Esse mercado privado de seguro de crédito atua hoje em complementaridade aos sistemas oficiais de exportação,

e estima-se, de acordo com a Berne Union (entidade de classe que reúne as principais ECAs do mundo e as seguradoras privadas mais atuantes no setor), que 15% das operações de MLP são feitas por entidades privadas, por seguradoras como Chubb, AIG, Zurich, Sovereign, XL-Catlin, Markel, HCC e outras, ao passo que quando se trata de operações de curto prazo, essa participação passa a 85%, com predomínio das três grandes seguradoras primárias globais (Euler Hermes, Coface e Atradius).

No Brasil, a participação das seguradoras privadas em operações de MLP ainda é bastante tímida. Em parte por questões regulatórias, já que a legislação brasileira prevê que apenas seguradoras e resseguradoras estabelecidas no Brasil podem oferecer esse produto a empresas domiciliadas no Brasil. Em parte por questões históricas, já que a formação do mercado brasileiro de seguro de crédito concentrou-se nas operações de curto prazo, pela preexistência da ECA brasileira, que praticamente monopolizava as demandas por seguros de prazos maiores.

Além de outros fatores, como a falta de escala de demanda, já que essa linha de produtos exigiria um investimento muito alto das seguradoras para se constituir localmente tanto em termos de alocação de capital para fins regulatórios, como da formação de uma equipe técnica altamente especializada e sofisticada, *versus* um potencial de receita restrito inicialmente. Outro aspecto que se pode comentar também está relacionado com a questão de concentração e seleção adversa de risco dentro do modelo atual, já que as demandas que acabam chegando às seguradoras privadas são muitas vezes aquelas nas

“

Ainda são necessários avanços em muitas outras frentes para colocar o mercado brasileiro no mesmo patamar de outras economias mais avançadas, e com isso destravar o acesso ao crédito. O incentivo à participação privada, com a reformulação do sistema de apoio oficial e sua consequente mudança regulatória, será um marco importante para a história do país

”

quais o importador não conseguiu encontrar soluções adequadas de financiamento, ou que já foram rejeitadas pelo sistema oficial brasileiro.

Há ainda a questão da precificação, pois claramente existe certo descompasso entre os custos do sistema oficial, que por sua natureza tem como objetivo promover as exportações e o desenvolvimento econômico e social do país, e os custos de uma seguradora privada, que precisa gerar retorno sobre o capital de seus investidores.

Por fim, há um componente bastante relevante relacionado à qualificação das garantias de seguro de crédito emitidas por seguradoras privadas da perspectiva de alocação de capital em instituições financeiras, conforme legislação vigente. Hoje, perante as regras do Banco Central brasileiro, os bancos têm pouco benefício em alívio da alocação de capital ao financiar uma operação tendo como lastro o seguro de crédito à exportação de uma seguradora privada, realidade distinta de outros países, uma vez que dentro das regras de Basileia III já houve um avanço significativo em outras economias, particularmente na Europa e na América do Norte, e que os bancos podem se beneficiar deste instrumento para qualificar o risco de crédito de determinado contrato com base na solidez financeira da seguradora, em vez de alocar no risco do importador ou exportador.

Algumas ações já vêm sendo tomadas para ampliar a participação da iniciativa privada, tal como a recente alteração por parte da superintendência de seguros privados (Susep) que prevê uma maior flexibilização dos produtos de grandes riscos e liberdade contratual. Isso é particularmente importante para o seguro de crédito, uma vez que as apólices já são desenhadas sob medida para cada segurado, e espera-se que esta alteração traga um enorme benefício ao setor.

No entanto, ainda são necessários avanços em muitas outras frentes para colocar o mercado brasileiro no mesmo patamar de outras economias mais avançadas, e com isso destravar o acesso ao crédito. O incentivo à participação privada, com a reformulação do sistema de apoio oficial e sua consequente mudança regulatória, será um marco importante para a história do país, para que o Estado possa se concentrar efetivamente nas eventuais “lacunas de mercado”, tais como prazos mais longos, países com maior risco político, e setores complexos como defesa e aeronáutico, tendo em vista a escassez de recursos públicos livres no atual contexto histórico do Brasil e a necessidade de maximização da eficiência de seu uso para promoção de um Estado mais próspero, institucionalmente estável, e igualitário.



FUNCEX



**ESCOLA
DE COMÉRCIO
EXTERIOR**

Curso Básico de Exportação e Importação

100% On-line!

Na hora que
você puder.

Onde você quiser.

Saiba mais:

www.funcex.org.br



Proex é ferramenta para superação de desafios nas exportações



Murilo Almeida

Murilo Queiroz de Almeida

é gerente de relacionamento em negócios internacionais do Banco do Brasil. Possui pós-graduação em Comércio Exterior, graduação em Administração de Empresas e Certificação Internacional *Certified Trade Finance Professional* (CTFP), da Câmara de Comércio Internacional (ICC)

Modalidade permite a empresas exportadoras ampliarem suas vendas para o exterior

Para se tornar competitiva no mercado internacional, uma empresa deve considerar vários fatores, como, por exemplo, a adequação dos produtos e serviços ao mercado para o qual deseja exportar; a logística do transporte internacional; o prazo para pagamento pelo importador, entre outros aspectos.

Quando falamos especificamente de pequenas e médias empresas que já atuam ou desejam iniciar no mercado externo, um ponto importante para esse segmento é obter crédito para financiar as suas atividades.

Atualmente, os exportadores brasileiros podem ter acesso a uma linha de financiamento que oferece taxas tão competitivas quanto as praticadas no mercado internacional e que, por envolver recursos do Tesouro Nacional, não exige do exportador um limite de crédito estabelecido no banco.

Isso é possível por meio do Proex-Financiamento, programa do governo federal, de responsabilidade do Banco do Brasil, que atua como agente financeiro exclusivo nesta modalidade. O benefício do programa é aumentar a competitividade das exportações brasileiras.

Imagine conceder um prazo estendido para o importador pagar e receber à vista diretamente em sua conta corrente! Por meio desse financiamento, o exportador pode negociar com os seus importadores, oferecendo maior prazo para pagamento a uma taxa atrativa, já que ele permite antecipar o recebimento desses recursos financeiros em reais.

O programa utiliza taxa de juros equivalente às praticadas no mercado internacional para apoiar as empresas exportadoras em suas vendas externas. Quando uma empresa faz um Proex, não há cobrança de comissões ou tarifas adicionais. Como os recursos são creditados em reais na conta corrente da empresa, também não há cobrança de tarifa de contrato de câmbio.

Acredito que muitos que estão lendo este artigo acompanham as taxas de juros internacionais. Enquanto escrevo este texto, confirmei a taxa *Libor* em dólares americanos para três meses. Neste momento, ela está em cerca de 0,22% ao ano! Este seria o único custo na antecipação de recebíveis de exportação para uma operação de noventa dias de vencimento por meio do Proex.



Imagem de Kevin Schneider por Pixabay

Como saber se a minha empresa pode contratar o Proex?

Para saber se sua empresa está apta a fazer Proex, primeiro é necessário verificar se o produto ou serviço a ser exportado é elegível para o programa. Essa informação pode ser encontrada nas Portarias do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) nº 208 de 20/10/2010 e nº 191 de 31/07/2012. Nessas portarias também está disponível o prazo máximo, que pode ser concedido ao importador para o pagamento de sua exportação.

É importante lembrar que, nos casos em que as operações sejam destinadas aos países integrantes do Mercosul, somente poderão ser financiados bens de capital.

Quais são os prazos para contratação deste financiamento?

Os prazos podem ir de sessenta dias a dez anos e são definidos de acordo com o valor e a complexidade da mercadoria ou do serviço prestado. Isso significa que, quanto mais valor agregado por meio de industrialização tiver sua mercadoria, maior prazo o importador terá para pagamento.

Para as operações de até dois anos, 100% do valor da exportação podem ser financiados. As operações que ultrapassarem esse prazo têm financiamento permitido de 85%.

Nas operações de até 360 dias é permitida a emissão, pelo exportador, de um único saque englobando o valor principal e os juros. No desembolso, é creditado ao exportador o valor referente ao principal, deduzidos os juros devidos. Quando a operação for de mais de 360 dias, os juros são pagos pelo importador em parcelas trimestrais ou semestrais.

Quando acontece o desembolso do valor?

É um financiamento pós-embarque, e o desembolso só ocorre após os documentos comerciais serem enviados ao banqueiro no exterior e o Banco do Brasil receber a confirmação de aceite do importador no(s) saque(s) pelo banco dele. Por isso, muitos exportadores utilizam o Proex para liquidar os financiamentos via Adiantamento sobre Contrato de Câmbio (ACC) tomados para comprar matéria-prima ou produzir suas mercadorias.

Quais garantias são aceitas no Proex?

As garantias aceitas são carta de crédito, aval, carta fiança e seguro de crédito à exportação. É importante consultar antecipadamente se o banco ou a seguradora emissores da garantia possuem limite de crédito disponível com o Banco do Brasil.

Outra característica positiva do programa é que as operações cursadas no Proex com as garantias acima possuem dispensa do direito de regresso. Isto quer dizer que, caso o importador ou banco/seguradora não honrem com o compromisso no vencimento da operação, não há necessidade de o exportador arcar com o prejuízo (exceto pela parcela não financiada em caso de garantia de Seguro de Crédito).

Quero ingressar no programa, como eu faço?

O Banco do Brasil pode ajudá-lo não só com o financiamento, mas também em todo o processo de exportação, desde a prospecção de mercado à produção e à comercialização de suas mercadorias e serviços no exterior. Isso porque conta com uma equipe de funcionários especializados em comércio exterior, além de um escritório dedicado à Consultoria em Negócios Internacionais.

Para iniciar uma pesquisa sobre as características do programa e verificar a possibilidade de se beneficiar de suas vantagens, acesse nosso site: <https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/empresas/produtos-e-servicos/comercio-exterior/vendas-para-o-exterior/proex-financiamento#/>

O Banco do Brasil está à disposição para realizar o seu atendimento, basta entrar em contato com um Gerente de Relacionamento em Negócios Internacionais (Gerin) ou solicitar ao seu Gerente de Negócios (Geneg).

O debate sobre política industrial na OCDE: há o que aprender?



Jackson De Toni

Jackson De Toni

é economista, doutor em Ciência Política e analista da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
<https://jacksondetoni.wordpress.com/>

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) tornou-se a maior referência de boas práticas de governança em diversos campos, da política econômica à gestão ambiental, da ciência e tecnologia à economia digital, da gestão ambiental à definição de padrões técnicos para o comércio internacional. A organização conta hoje com 240 instrumentos legais (90 dos quais o Brasil já aderiu), que orientam as políticas públicas com influência muito além dos 37 países membros e dos seis países candidatos.

Não seria estranho imaginar que a OCDE também tenha um forte debate e recomendações sobre quais políticas devam ser adotadas para estimular o desenvolvimento da indústria e seus setores de apoio, em especial na área de serviços e infraestrutura. Entretanto, o conceito de política industrial é muito diferente daquele que inspirou a experiência brasileira, por exemplo, do pós-guerra até os anos 1980 quando as cadeias produtivas se desenvolveram sob forte proteção e intervenção do Estado. A política industrial defendida pela OCDE é qualquer tipo de intervenção coordenada governamental que melhora o ambiente de negócios, a estrutura econômica, a relação e coordenação entre setores e cadeias produtivas com impactos positivos no crescimento e bem-estar social cujos impactos e resultados só podem ocorrer a partir da iniciativa governamental, não ocorrendo sem ela (Warwick, 2013).

A crescente importância que o debate sobre políticas de apoio à indústria vem ocupando dentro da OCDE resulta de uma combinação facilmente identificável de fatores conjunturais. O primeiro deles foi a crise mundial de 2008 que dizimou empregos industriais e acendeu a luz amarela para a necessidade de políticas voltadas para o mercado de trabalho qualificado, que são normalmente associadas à indústria e serviços tecnológicos e não ao agronegócio. O segundo fator mais estrutural e de longo prazo é a aceleração da transformação tecnológica que tem vários nomes – revolução digital, indústria 4.0, economia do conhecimento, entre outros. Um dos efeitos é a fusão da antiga manufatura com os serviços, o domínio das *bigtechs*, a globalização das cadeias produtivas (*outsourcing* das indústrias intensivas em trabalho), desemprego tecnológico em massa e mudanças profundas no mercado de trabalho. Mudanças que diminuem o peso da indústria tradicional no PIB, mas que as estatísticas oficiais ainda não conseguem sequer capturar com precisão e fidelidade. Um terceiro fator é o avanço da economia chinesa deslocando mercados de produtos europeus, sobretudo, em compradores tradicionais e recentemente dentro da própria Europa. Aqui o “renascimento” da política industrial se associa claramente a políticas defensivas e protecionistas. O anúncio recente do governo alemão caminha nessa direção como demonstra o ministro da Economia, Peter Altmaier.¹

¹ Para maiores informações consultar o sítio: <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Industry/national-industry-strategy-2030.html>.



A NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL

No documento seminal *New industrial policies, in OECD Science, Technology and Industry Outlook*, publicado em 2014, a organização anuncia as principais diretrizes:

- 1) Ênfase na melhoria das condições de competitividade dos mercados e das empresas. Nesse *drive* cabe um conjunto muito diversificado de medidas, desde a mitigação do risco regulatório, a defesa da concorrência até o combate à corrupção, regras mais favoráveis para recuperação judicial e desburocratização para abertura e encerramento de empresas. O diagnóstico é simples e direto: instituições que não funcionam atrapalham o funcionamento dos mercados, sejam elas públicas ou privadas.
- 2) Ênfase nas iniciativas relacionadas à inovação, nas suas mais diversas dimensões, estratégias e manifestações: indústria 4.0, transformação digital ou economia do conhecimento. Além da justificada intervenção pública para fomentar mercados que ainda não existem, situação típica de falhas do mercado na área de fronteira tecnológica, a proposta vai além. Aqui a política industrial assume o que a literatura chama de *mission oriented*. A lógica setorial dá lugar à priorização de problemas públicos a serem enfrentados por meio da ação coordenada público-privada: desigualdade na renda, crise na mobilidade urbana, esgotamento da matriz energética,

desemprego tecnológico, crises sanitárias, o desafio da automação em larga escala etc. Mais que “escolher campeões”, essa abordagem escolhe tecnologias na fronteira que funcionarão como plataformas para novas famílias de mercados, produtos e empresas.

3) Ênfase na combinação e articulação de instrumentos: ao contrário das políticas industriais setoriais e monotêmáticas, essa abordagem propõe um menu de geometria variável e flexível de instrumentos. A diferença entre o remédio e o veneno está na dosagem. Ditado que vale aqui também para o uso das compras públicas, dos subsídios direcionados, dos estímulos fiscais ao produtor, da proteção tarifária temporária, da criação artificial de monopólios, das barreiras de entrada intencionalmente criadas etc. O desafio é como coordenar e articular de forma virtuosa a natureza do instrumento, sua tempestividade, dosagem e, sobretudo, extinção num ecossistema de interesses competitivos, distribuição assimétrica do poder e da informação.

4) Ênfase no apoio a pequenas e médias unidades produtivas. A escala concentra recursos, mas cria barreiras à inovação na cultura institucional avessa ao risco e ao empreendedorismo. A experiência internacional prova que as redes de startups e PMEs quando suportadas por crédito, acesso ao mercado, apoio técnico e demanda pública e privada, inovam a taxas crescentes. Outra vantagem é a relação benefício/custo por posto de trabalho gerado, muito mais favorável.

5) Ênfase em instituições de monitoramento e avaliação. Considerando a natureza experimental de muitos instrumentos e o processo permanente de tentativa e erro associado aos mercados de tecnologias disruptivas, é essencial

“

A indústria e seus impactos em outros setores, em especial nos serviços de maior valor, criam mais e melhores empregos que qualquer outro setor, incluindo o agronegócio. Além disso, é a indústria que cria mais incentivos para inovação, aumenta o valor da pauta exportadora e estimula a formação e atração de cérebros

”

um sistema independente e autônomo de avaliação e monitoramento, tanto de esforço, quanto de impactos. Mais essencial é que as lições aprendidas alimentem o processo decisório e o ciclo de planejamento. Avaliações baseadas em evidência se combinam com avaliações baseadas em propósito, no mérito de solução dos problemas públicos relevantes. Programas bem-sucedidos são aperfeiçoados, programas equivocados são finalizados.

Na primeira fase das políticas industriais, do pós-guerra até os anos 1960, o objetivo era implantar ou disseminar o setor industrial. Em muitos países emergentes, tratava-se de proteger uma indústria nascente, na mesma medida que havia ocorrido nos países centrais no início do século. A ênfase aqui era propriedade e intervenção estatal. Uma segunda fase vai dos anos 1970 até a o início dos anos 1990, com hegemonia da liberalização comercial, aumento do fluxo internacional de capitais, crescimento da financeirização e redução da participação da indústria no PIB. É a fase alta de questionamento da política industrial e baixa regulação estatal. Finalmente entramos numa terceira fase, a partir dos anos 2000, com o renascimento das políticas, nesse novo formato institucional, descrito sucintamente nesta seção. Aqui os conceitos-chave são inovação tecnológica sob diversos formatos e novas formas de regulação estatal de mercados e empresas.

ALGUNS CASOS EMBLEMÁTICOS E EXEMPLIFICATIVOS

Em 2012 o Reino Unido lançou sua “Estratégia Industrial”² focando em competências tecnológicas em onze setores, incluindo o Instituto de Tecnologia Aeroespacial, o Centro de Propulsão Automotiva Avançada e o Centro para Inovação Agrícola. A Austrália publicou o *Our Plan*, com ênfase na competitividade da manufatura. A França adotou a “Nova França Industrial”³ em 2013, com 34 setores estratégicos, entre os quais, aviões elétricos, hospitais digitais, mobilidade verde, big data, robótica e cibersegurança. A Holanda definiu desde 2010, novos campos prioritários de atuação: abastecimento e segurança hídrica, alimento, horticultura, alta tecnologia, ciências da vida, química, energia, logística e indústria criativa.

Caso especial é o da Alemanha pela sua importância regional e mundial. A indústria sempre teve peso importante na economia alemã, chegando a 22,9% do PIB em 2017.

O setor de médias empresas (*mittelstand*) é alvo prioritário da coordenação de várias políticas públicas federais e estaduais. As empresas dos setores automotivo, máquinas e equipamentos e produtos químicos concentram metade das despesas de pesquisa e desenvolvimento. O investimento em P&D é 3% do PIB nacional, sendo um terço dele público, o inverso da situação brasileira. A “Estratégia High Tech 2020”, atualizada em 2010, promoveu a coordenação nacional em noventa clusters tecnológicos. Um dos fatores de sucesso parece ser a sólida articulação interinstitucional do sistema nacional de inovação (público e privado) com as agências governamentais federais e estaduais (da pesquisa básica à prospecção de mercados), como por exemplo, o Instituto Max Planck (MPG), a Fundação Fraunhofer (FHG) e a Associação Helmholtz (HGF). Em 2019 o governo alemão lançou a National Industry Strategy 2030,⁴ também conhecida como *Made in Germany*:

A Estratégia é baseada nos princípios testados e confiáveis da Economia Social de Mercado e define os casos em que a intervenção do Estado pode ser excepcionalmente justificada ou mesmo necessária para evitar sérias desvantagens para a economia do país e o bem-estar da nação. A Estratégia Nacional da Indústria para 2030 contribui, assim, para a formação de uma economia de mercado com um futuro viável. (<https://www.bmw.de/Redaktion/EN/Artikel/Industry/nationale-industriestrategie-2030.html>).

A estratégia está assentada em seis campos de ação: (1) fortalecimento das PMEs industriais; (2) mobilizando mais capital de risco para investimentos de risco; (3) defesa de mercados abertos, mais multilateralismo (incluindo a modernização da OMC) e igualdade de condições; (4) promovendo e mantendo o acesso e o domínio de tecnologias; (5) melhoria do ambiente político geral (por exemplo, preços de energia, impostos, encargos sociais) e (6) revisão dos auxílios estatais e direito da concorrência.

² Para maiores informações consultar o sítio: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664563/industrial-strategy-white-paper-web-ready-version.pdf.

³ Para maiores informações consultar o sítio: <https://gimelec.fr/wp-content/uploads/2019/12/Etude-Industrie-2025-r%C3%A9alis%C3%A9e-en-2019-AIF-GIMELEC-Symop.pdf>.

⁴ Para maiores informações consultar o sítio: https://www.bmw.de/Redaktion/EN/Publikationen/Industry/national-industry-strategy-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=9.

QUADRO 1.

INICIATIVAS DE APOIO À INDÚSTRIA NA OCDE

	Support for innovative enterprises, including innovation clusters and technology parks	Development of strategic industrial sectors, particularly for the manufacturing sector	Transition towards new methods of production – Industry 4.0
Austria		Virtual Vehicle R&D Centre (COMET)	
Denmark			Manufacturing Academy of Denmark (MADE)
Germany	Central Innovation Programme for SMEs (ZIM) High-tech Start-Up Fund (HTGF)		Industry 4.0* SME: (Mittelstand) 4.0
Israel		Innovation Labs Programme	
Sweden			Produktion 2030 (one of the strategic innovation programmes)
United Kingdom	High-Value Manufacturing Catapult Centre (HVMC)		
United States	Small Business Innovation Research (SBIR) Programme	Manufacturing USA New York Nanotechnology Cluster	

Fonte: Hutschenreiter, Weber e Rammer, 2019.

Não é à toa que o termo “Indústria 4.0” surgiu na Alemanha (Hutschenreiter, Weber e Rammer, 2019), referindo-se a um conjunto de tecnologias associadas a processos de automação, uso de dados, sensores em larga escala com aumento brutal da produtividade e redução unitária de custos. Hoje a Alemanha tem 1,1 mil robôs para 10 mil funcionários na indústria automotiva. A Coreia, também da OCDE, possui 2,4 mil robôs industriais por 10 mil funcionários.⁵ Os autores fazem um resumo amostral das diferentes iniciativas em países da organização no ano de 2019, no Quadro 1.

A Dinamarca implantou o programa MADE (*Manufacturing Academy of Denmark*)⁶ desde 2014 como uma plataforma nacional que articula 220 empresas, 5 universidades e 8 instituições de ensino. O MADE apoia projetos nas áreas de Indústria 4.0, digitalização para a manufatura e Inovação. As tecnologias-chave trabalhadas nos centros

incluem a fabricação aditiva, realidade aumentada, robótica, economia circular, aprendizado de máquina, internet das coisas, digitalização da cadeia de suprimentos e controle da qualidade. Ponto notável é que a articulação é independente e liderada por uma organização não governamental, do tipo *non-profit association*.

Na Suécia a estratégia Produktion 2030⁷ apoia pesquisadores e PMEs para desafios de inovação sociais previamente definidos. O objetivo é fazer da Suécia líder em manufatura sustentável, articulando em rede 250 empresas, centros de pesquisa e academia. O programa tem foco em seis áreas: produção eficiente e visão holística, produção flexível, produção virtual, qualificação humana para digitalização, sistemas circulares e produção ágil e inovadora.

Nos Estados Unidos o programa Manufacturing USA⁸ reúne quatorze institutos privados e agências federais,

⁵ O Brasil tinha 12 mil robôs em 2017 para toda a indústria, metade no setor automotivo. Ocupava a 18ª posição no mundo, com 0,6% das unidades instaladas. (Fonte: International Federation of Robotics, IFR).

⁶ Para maiores informações consultar o site: <https://www.made.dk/>.

⁷ Para maiores informações consultar o site: <https://produktion2030.se/en/>.

⁸ Para maiores informações consultar o site: <https://www.manufacturingusa.com/>.

quase 2 mil empresas, universidades e centros de pesquisa concentrados nas várias tecnologias relacionadas à manufatura avançada. O que distingue a rede são grandes projetos colaborativos.

OS DESAFIOS COMUNS DE UMA POLÍTICA INDUSTRIAL “INTELIGENTE”

Segundo a OCDE (2013) há princípios ou diretrizes comuns aplicadas a políticas industriais inteligentes baseadas em escolhas estratégicas, ou no enfrentamento de grandes problemas e desafios nacionais que envolvam inovação e tecnologia.

1) As políticas produzem incentivos mais efetivos quando são relacionadas ao impulso de tecnologias específicas e mercados específicos com metas precisas, do que apoio a setores ou empresas singulares.

2) O apoio a setores de fronteira com mercados inexistentes ou pouco consolidados, com riscos e potencial associados, deve ser prioridade da iniciativa estatal em parceria com o setor privado. Em geral são áreas intensivas em inovação, ciência e tecnologia.

3) “Problemas-alvo” (*mission oriented*) mais frequentes nas políticas dos países da OCDE:

- i) transformação da matriz energética em energia renovável (carbono neutra);
- ii) indústria 4.0 (IoT, 5G, AI, robôs e *Data Economy*);
- iii) sustentabilidade urbana: mobilidade (carro elétrico);
- iv) área de health-care, farmacêutico, saúde e setores relacionados (*ageing society*);
- v) bioeconomia e setores vinculados (biotecnologia, novos materiais etc.);
- vi) economia circular;
- vii) indústria criativa;
- viii) aeroespacial e aeronáutico.

4) Para superar os problemas conhecidos de falhas de governo (risco de captura ou ignorância sobre os mecanismos de mercado) a prioridade dos governos deve ser a de manter e incentivar a instituição de diálogos

público-privados permanentes, criando incentivos para fluxos de informação de mão dupla.

5) Nas políticas industriais o papel das pequenas e médias empresas é estratégico, pelo seu potencial inovativo de geração de emprego, na formação de redes para apoiar cadeias de fornecimento a grandes plantas industriais e também porque são os setores que mais precisam de apoio estatal, sobretudo de crédito, compras governamentais, apoio técnico e desburocratização.

6) Em sistemas econômicos cada vez mais internacionalizados é fundamental que os governos desenvolvam políticas de atração de investimentos produtivos, sobretudo em setores estratégicos, com transferência tecnológica, a montante e a jusante das cadeias produtivas.

A OCDE alerta ainda para equívocos e lições aprendidas que devem ser evitados na formulação e implementação de novas políticas de apoio ao setor produtivo, entre eles:

- 1) Concessão de subsídios indiscriminados, sem condicionalidades, aumenta o risco de seleção adversa dos beneficiários e dependência estatal com impacto negativo na produtividade.
- 2) Ausência de prazos e de avaliações sistemáticas nos instrumentos de apoio e transferência de renda pública do Estado para o setor privado.
- 3) Evitar a política das “Catedrais no Deserto”, grandes equipamentos ou plantas em locais remotos, não vinculados a redes de fornecedores ou de infraestruturas locais.
- 4) Restrições permanentes à competição, ainda que momentaneamente sejam necessárias, por exemplo, para proteger novos mercados, não podem criar entraves permanentes à concorrência entre empresas.
- 5) Evitar o risco de captura de setores da burocracia pública pelo setor privado, usando mecanismos adequados de controle das “portas giratórias” (alteração na ocupação de cargos públicos e privados), reforçar políticas de transparência e *accountability*.
- 6) Dispersão dos investimentos, baixa massa crítica e efetividade nos instrumentos que não ganham escala, nem densidade para alavancar setores intensivos em capital.
- 7) “Curto praxismo” dos mecanismos de planejamento governamental, em especial o orçamentário, o

que fragiliza a credibilidade e reputação institucional, aumentando a desconfiança de investidores e da sociedade nas políticas.

- 8) Falta de instrumentos e mecanismos de monitoramento e *feedback* entre formuladores e gestores, ausência de espaço para situações de tentativa/erro, limitada visão dos órgãos de controle para reduzir riscos de captura e seleção adversa.

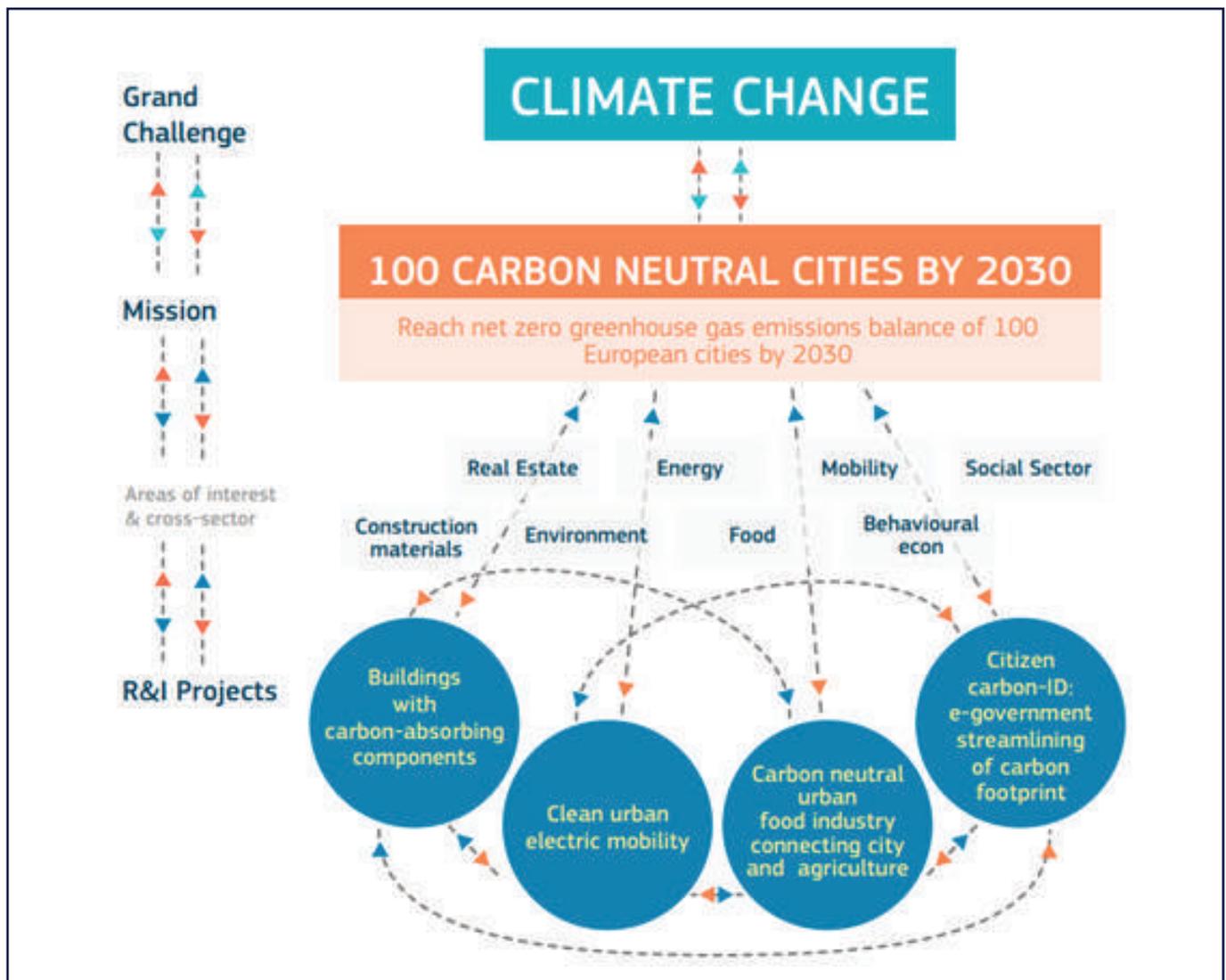
CONCLUSÕES: HÁ O QUE APRENDER?

Falar e até escrever sobre política industrial deixou de ser um tabu ou assunto proibido, mesmo nos círculos mais liberais dos países de capitalismo central. A mudança não é

ideológica, mas orientada por razões pragmáticas e um tanto óbvias: a indústria e seus impactos em outros setores, em especial nos serviços de maior valor, criam mais e melhores empregos que qualquer outro setor, incluindo o agronegócio. Além disso, é a indústria que cria mais incentivos para inovação, aumenta o valor da pauta exportadora e estimula a formação e atração de cérebros. Nenhum *policy maker* pode desprezar essas características, ainda mais depois da crise mundial de 2008, das trajetórias de sucesso da China e da Coreia e dos impactos da pandemia de 2020.

A lógica setorial deve ser substituída por políticas orientadas a cumprir missões na solução de grandes problemas/desafios nacionais (Borras, 2019). A União Europeia tem adotado a perspectiva da OCDE no conceito de política orientada a missão, sobretudo no campo da energia renovável e da Indústria 4.0, como ilustra a Figura 1.⁹

FIGURA 1.



“

A cultura engole a estratégia no café da manhã, frase que os gurus da administração repetem sempre. Seria inútil reproduzirmos os mesmos programas/projetos adotados pela OCDE, sem refletir sobre a maturidade institucional que lhes dá sentido e contexto

Outras organizações, a exemplo da Comissão Europeia, têm seguido a OCDE. Uma delas é a United Nations Industrial Development Organization (Unido), que tem proposto a reativação das políticas industriais para recuperação pós-pandemia.¹⁰ A Unido apresentou em 2011 um White Paper, intitulado *Unido Green Industry, Policies for Supporting Green Industry*¹¹ antecipando em alguns anos o debate sobre a sustentabilidade das políticas de desenvolvimento produtivo (*green recovery*). O próprio Fundo Monetário Internacional, tradicionalmente adversário de qualquer intervenção estatal mais estruturante, já incorporou na sua agenda de debates o tema das novas políticas industriais (IMF, 2019).

O desenvolvimento brasileiro, a urbanização que criou os grandes centros, a expansão dos serviços, o valor das

exportações e a demanda para a pesquisa e a inovação são efeitos da industrialização do país.¹² Fato é que as políticas industriais do período Lula, embora tenham resgatado uma narrativa na direção correta, pouco resultaram em mudanças estruturais. O saudoso mestre David Kupfer costuma dizer que uma tempestade perfeita que durava décadas havia atingido a indústria nacional: uma combinação de política macroeconômica de valorização cambial, juros elevados e austeridade fiscal crônica. A isto, o professor Kupfer chamava de “doença industrial brasileira”. Resumindo, vivemos uma combinação de especialização regressiva com destruição do mercado interno e perda crescente de complexidade econômica.

”

O que fazer? Danny Rodrick e Daron Acemoglu (2008) já alertaram para a impossibilidade de repetição ou “cópia” de trajetórias historicamente determinadas e de separar estratégia de desenvolvimento de *state-building*. Entretanto, parece haver um consenso sobre a necessidade de combater a desigualdade estrutural como causa de ineficiência sistêmica. A cultura engole a estratégia no café da manhã, frase que os gurus da administração repetem sempre. Seria inútil reproduzirmos os mesmos programas/projetos adotados pela OCDE, sem refletir sobre a maturidade institucional que lhes dá sentido e contexto. Usando como analogia reformar o Estado para que “a melhor estratégia” não seja vítima da nossa autofagia institucional é a primeira condição *sine qua non*. Não para enfraquecer sua capacidade regulatória e coordenadora, mas para aperfeiçoar a qualidade da democracia, os níveis de governança e, sobretudo, os mecanismos de articulação público-privada. Sem isso, qualquer agenda de (re)industrialização ou recuperação “verde” do setor industrial e de serviços avançados no Brasil será só mais um discurso vazio, no máximo.

¹⁰ Ver o recente debate promovido pela Unido entre Mariana Mazzucatto, Justin Lin e Mario Cimoli: *Industrial policy and the road to recovery* no link https://youtu.be/tWpeY_ZIsSM.

¹¹ O conceito de “economia verde” foi assim definido: “A Indústria Verde promove padrões sustentáveis de produção e consumo, ou seja, padrões que são eficientes em termos de recursos e energia, baixo teor de carbono e baixo desperdício, não poluentes e seguros e que produzem produtos que são gerenciados de forma responsável ao longo de seu ciclo de vida. A agenda da Indústria Verde abrange a dimensão ecológica, sob a qual todas as indústrias melhoram continuamente sua produtividade de recursos e desempenho ambiental. Também visa criar indústrias verdes, que fornecem bens e serviços ambientais de forma industrial, incluindo, por exemplo, gestão de resíduos e serviços de reciclagem, tecnologias de energia renovável e serviços analíticos e de consultoria ambientais.” (tradução livre, Unido 2011, p. 11).

¹² A indústria, constituindo 21,4% do PIB, representa 70% das exportações de bens e serviços, 69% dos investimentos em P&D, 33% da arrecadação federal, 31% da contribuição previdenciária patronal. Cada R\$ 1 produzido tem efeito multiplicador de R\$ 2,4 na economia (contra R\$ 1,6 na agricultura e R\$ 1,4 nos serviços), já a indústria de transformação representa 11,8% do PIB e emprega 14,4% do emprego formal (fonte: <https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/importancia-da-industria/>).

REFERÊNCIAS

- AIGINGER, K. 2014. *Industrial Policy for a sustainable growth path*. Policy Paper, N° 13. Welfare Wealth Work, European Union's Seventh Framework Programme for Research. Disponível em: <http://search.oecd.org/economy/Industrial-Policy-for-a-sustainable-growth-path.pdf>.
- BORRAS, S. 2019. *Domestic capacity to deliver innovative solutions for grand social challenges*. In: STONE, D.; MOLONEY, K. (ed.). *Oxford Handbook on Global Policy and Transnational Administration*. Oxford University Press, Oxford.
- EUROPE COMMISSION. 2017. *State of the Union 2017 – Industrial Policy Strategy: Investing in a smart, innovative and sustainable industry*. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_3185.
- FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC AFFAIRS AND ENERGY. 2019. *National Industrial Strategy 2030, Strategic guidelines for a German and European industrial policy*. Disponível em: https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Industry/national-industry-strategy-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=9.
- HUTSCHENREITER, G.; WEBER, J.; RAMMER, C. 2019. *Innovation support in the enterprise sector: Industry and SMEs*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, N° 82, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/4ffb2cbc-en>.
- IMF – THE INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2019. *The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*, Reda Cherif and Fuad Hasanov. Working Paper WP/19/74. Disponível em: <file:///D:/POLITICA%20INDUSTRIAL/WPIEA2019074.pdf>.
- MAZZUCATO, M. 2019a. *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union, a problem-solving approach to fuel innovation-led growth, EU*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/jrc/communities/en/community/european-tto-circle/article/%E2%80%98mission-oriented-research-and-innovation-european-union-%E2%80%93>
- MAZZUCATO, M. 2019b. *Governing Missions in the European Union*. Directorate-General for Research and Innovation. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/contact/documents/ec_rtd_mazzucato-report-issue2_072019.pdf.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. 2013. *Perspectives on Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World*. OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2013-en.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. 2014. *New industrial policies*, in *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*. OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://doi.org/10.1787/sti_outlook-2014-21-en.
- RODRICK, D.; ACEMOGLU, D. *et al.* 2008. *Governance, Growth, and Development Decision-making*. World Bank. Disponível em: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/thinking-about-governance.pdf>.
- UNIDO – UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. 2011. *Green Industry, Policies for supporting Green Industry*. Vienna. Disponível em: https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/Policies%20for%20supporting%20green%20industry_UNIDO.pdf.
- Warwick, K. 2013. *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, N° 2, OECD Publishing. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>.

O Princípio da Precaução como pressuposto da atuação pública e a sua aplicação no acordo entre o Mercosul e a União Europeia: via de mão dupla



Maruska Aguiar

Maruska Aguiar

é analista de Comércio Exterior do Ministério da Economia. Atualmente licenciada

A pandemia do novo coronavírus e as múltiplas consequências que dela decorreram trouxeram à discussão preocupações nem sempre suficientemente presentes na ordem econômica, em particular com relação à correta identificação e avaliação dos riscos envolvidos em fenômeno da espécie e nas suas implicações sociais e econômicas.

Como se sabe, uma vez constatado o quadro de propagação do vírus, diversos países, atentos à gravidade dos riscos sociais iminentes, partiram imediatamente para a adoção de medidas de severo distanciamento social, como mecanismos de precaução para impedir o colapso dos seus sistemas de saúde.

A adoção de uma política de precaução¹ tornou-se, assim, a principal estratégia para a contenção dos danos causados pela Covid-19 nas principais economias do mundo.

Em termos técnicos, pode-se dizer que o receio da propagação da Covid-19 proporcionou a atualização do, muitas vezes controvertido, mas importantíssimo, “princípio da precaução” como critério de avaliação e tratamento de situações de risco iminente.

Há evidências de tanto.

Em artigo publicado no *The Guardian*² (2020), os pesquisadores Nassim Nicholas Taleb³ e Yaneer Bar-Yamm⁴ questionaram as decisões, para eles nada prudentes, de procrastinar e minimizar a ameaça da Covid-19 tomadas pelo Reino Unido e pelos Estados Unidos (e, entre outros, pelo Brasil), registrando: “*We called for a simple exercise*

* Agradeço aos analistas de Comércio Exterior, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ana Lúcia Oliveira Gomes e Gustavo Cupertino pelas profundas e pertinentes observações que fizeram sobre o tema, que muito contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

¹ Segundo registram os dicionários, a palavra precaução tem origem no vocábulo latino *praecautio*, que significa cautela, prevenção, aquilo com que se busca evitar um perigo, o agir com segurança e cuidado, com prudência e ponderação.

² Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/25/uk-coronavirus-policy-scientific-dominic-cummings>. Acesso em: 16 de maio de 2020.

³ Nassim Nicholas Taleb é professor da New York University’s Tandon School of Engineering e autor de *The Black Swan*.

⁴ Yaneer Bar-Yam é president do New England Complex Systems Institute (NECSI).



of the precautionary principle in a domain where it mattered: interconnected complex systems have some attributes that allow some things to cascade out of control, delivering extreme outcomes”.

Não é difícil concordar com essa avaliação. Em tempos de incerteza, como ocorre com a atual crise mundial de saúde, as medidas de cautela parecem ser um imperativo legal essencial, pois danos e custos ainda maiores do que aqueles que já se mostram inevitáveis podem ser causados pelo erro em assumir riscos desnecessários ou não se opor àqueles que podem ser avaliados como possíveis.

Esse aspecto não é propriamente uma novidade. Na legislação internacional, o princípio da precaução é considerado um dos pilares fundamentais da proteção da sociedade.

É o que se verifica, sobretudo, no âmbito das normas adotadas pela União Europeia (UE),⁵ razão de terem sido qualificadas como elemento essencial no Acordo de Associação entre a UE e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) firmado em 2019. Não de forma essencialmente pacífica, no entanto.

Em verdade, durante as correspondentes negociações, se para os europeus esse princípio se revelava essencial e indispensável no capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável, preocupou-se o Mercosul em evitar ou ao menos reduzir o risco da sua aplicação indiscriminada ou abusiva, sobretudo nas situações em que for utilizado como forma de barreira ao comércio internacional.

Nesse sentido, apesar das assimetrias de interesse, o Acordo prevê expressamente o princípio da precaução no capítulo referente a *Trade and Sustainable Development*, que não está sujeito ao mecanismo de solução de controvérsias.

Em declaração que realizou, a UE⁶ esclarece que, em seu entendimento, as autoridades públicas têm o direito (o dever-poder) de intervir para proteger a saúde humana, animal ou vegetal, ou o meio ambiente, nas situações em que constatar risco perceptível, mesmo quando a análise científica não se revela concludente: “*The precautionary principle ensures that the EU and the Mercosur countries can continue to protect health and the environment even if this affects trade, including in situations where scientific information is not conclusive*” (grifo nosso). Sem propriamente negar esse entendimento, o Brasil⁷ destacou, no entanto, que:

O princípio de precaução foi incluído no capítulo no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável (meio ambiente) e à segurança e saúde no trabalho. O Mercosul obteve da UE garantias de que *o princípio não poderá ser aplicado indevidamente para a imposição de barreiras injustificadas ao comércio*. O princípio só pode ser invocado em relação a efeitos no território da parte de quem invoca a medida. O texto prevê que o ônus da prova deve recair sobre o país que impôs a medida. Dispõe que eventuais medidas protetivas têm de ser revistas, uma vez que não poderão ser tratadas como definitivas. O texto acordado constitui evolução significativa em relação aos termos que constam de outros acordos comerciais recentes negociados pelos europeus. (grifo nosso)

Há razões para essa diferença de percepção e linguagem. Antes, porém, de prosseguir na sua análise e na dos efeitos do Acordo entre UE e Mercosul, talvez se justifiquem algumas observações acerca da origem e da sedimentação dos contornos conceituais do princípio da precaução.

⁵ O quadro regulamentar da UE para produtos químicos (Regulamento (CE) 1907/2006 - conhecido como REACH) é baseado no princípio da precaução, assim como os princípios e normas gerais da legislação alimentar (Regulamento (CE) 178/2002).

⁶ Disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157957.pdf. Acesso em: 5 jun. 2020.

⁷ Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf. Acesso em: 5 jun. 2020.

BREVE INTRODUÇÃO AO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

Uma primeira referência implícita ao princípio da precaução pode ser encontrada na Declaração de Estocolmo, aprovada na Conferência de 1972 da ONU sobre o Meio Ambiente Humano, que consagrava os esforços para preservar a integridade do meio ambiente em benefício do homem e de sua posteridade.

No entanto, somente em 1990, na Noruega, os ministros do Meio Ambiente de 34 países que participaram da Conferência de Bergen para o Desenvolvimento Sustentável (parte de uma série de reuniões realizadas antes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992) destacaram o princípio da precaução na *Declaration on Sustainable Development*, para a conquista do desenvolvimento sustentável:

In order to achieve sustainable development, policies must be based on the precautionary principle. Environmental measures must anticipate, prevent and attack the causes of environmental degradation. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation.

De fato, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, foi anunciada a *Declaration on Environment and Development*, conhecida por Declaração do Rio, da ECO-92, na qual constam 27 princípios, dentre os quais o Princípio 15 assegura que, relativamente aos aspectos ambientais:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (grifo nosso)

Portanto, no Princípio 15 da Declaração do Rio foi reconhecido internacionalmente, pela primeira vez, o princípio da precaução, com o consentimento de todos, inclusive dos Estados Unidos e do Canadá que possuem reserva sobre o tema.

Avançou-se, assim, para além do princípio da prevenção em relação à saúde humana e aos recursos naturais e ecossistemas. De fato, segundo registra Paulo Affonso Leme Machado (2013):

Em caso de certeza do dano ambiental este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção.

Também em 1992, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima⁸ (*Framework Convention on Climate Change*) assinada em Nova York determina em seu art. 3º que:

As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível (grifo nosso).

No contexto desse desenvolvimento internacional, o princípio da precaução foi introduzido no direito da União Europeia pelo Tratado de Maastricht de 1992 no art. 130-R:

Community policy on the environment... shall be based on the precautionary principle and on the principles that preventive actions should be taken, that the environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay. (grifo nosso)

Em seguida, o princípio da precaução é consagrado no art. 191 do Tratado de Lisboa sobre o Funcionamento da União Europeia em matéria de meio ambiente:

A política ambiental da União terá por objetivo atingir um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. Basear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.

⁸ Decreto 2.652, de 1º de julho de 1998, promulga no Brasil a Convenção.

Neste contexto, as medidas de harmonização destinadas a satisfazer exigências em matéria de proteção ambiental incluirão, nos casos adequados, uma cláusula de salvaguarda *autorizando os Estados Membros a tomar, por razões ambientais não econômicas, medidas provisórias sujeitas a um processo de controle da União.* (grifo nosso)

Embora mencionado nos tratados internacionais acima, nelas não consta uma definição para o princípio da precaução.

Tal circunstância não escapou ao ministro Dias Toffoli (Brasil, 2017), que, em voto que proferiu na discussão acerca da possibilidade de se impor à concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, por observância ao princípio da precaução, a obrigação de reduzir o campo eletromagnético de suas linhas de transmissão, em face de possíveis efeitos nocivos à saúde da população, teve a oportunidade de registrar que “a definição do que seja precaução, pois, não é absoluta. Pelo contrário, ainda é objeto de construção pela comunidade científica em todo o mundo”.

Na prática, na Europa, a contribuição mais significativa ao debate sobre o princípio da precaução originou-se do Comunicado emitido pela Comissão Europeia, em 2000, para delinear a abordagem e estabelecer as orientações na utilização do princípio da precaução (European Commission, 2000).⁹

Segundo a Comissão Europeia, o princípio pode ser invocado quando um fenômeno, um produto ou um processo tiverem efeitos potencialmente perigosos identificados por uma avaliação científica e objetiva, nas situações em que essa avaliação não permitir determinar o risco com certeza suficiente (European Commission, 2000).

Na essência, o princípio da precaução estipula que a UE pode agir contra um risco, mesmo que esse risco ainda não esteja cientificamente comprovado em caráter decisivo, ou se houver incerteza científica persistente ou controversia.

A definição nesses termos do princípio da precaução teve um impacto positivo em nível internacional, tendo sido reconhecido por várias convenções, desde o Acordo relativo às disposições Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) da Organização Mundial do Comércio (OMC) até em Recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).¹⁰

A despeito desse fato, em linha com o registro feito pelo Mercosul referente ao Acordo com a UE, é preciso recordar que, segundo os princípios básicos do Acordo SPS, as medidas sanitárias a serem adotadas não podem ser usadas como barreiras injustificadas ao comércio e, além disso, devem ser:

- cientificamente fundamentadas;
- pautadas em avaliações de risco;
- o menos restritiva possível, em conformidade com o adequado nível de proteção;
- consistentes e não ter caráter discriminatório.

Exemplo disso foi a Ação Civil Pública (Processo nº 28851-15.2013.4.01.3400) para suspender as importações brasileiras de camarões originários da Argentina, na qual o Juiz de primeira instância não concedeu o pedido de liminar, em razão da ausência da plausibilidade da tese (o denominado *fumus boni iuris*), por entender que uma das exigências do Acordo SPS é que as restrições sanitárias sejam aplicadas apenas na medida do necessário para proteger a vida ou a saúde humana, animal ou vegetal, e que elas tenham respaldo em princípios e em provas científicas suficientes.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ACORDO DE ASSOCIAÇÃO ENTRE O MERCOSUL E A UE

No Acordo entre o Mercosul e a UE, o objetivo do capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável é integrar aspectos trabalhistas e ambientais nas relações comerciais com vistas a desenvolver atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente sustentáveis (na linha da estratégia *as sustainable as possible*).

Na prática, o Acordo tem por meta o cumprimento dos compromissos assumidos nos acordos multilaterais relativos ao meio ambiente (em especial o Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas), impedir o comércio de produtos obtidos ilegalmente e promover o comércio de produtos que contribuem para a conservação da biodiversidade (em específico com a gestão florestal e pesca sustentáveis), amparar questões relacionadas a direitos

⁹ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0001&from=PT>. Acesso em: 10 jun. 2020.

¹⁰ Ver Thorstensen e Catherine Rebouças Mota (2020).

humanos e povos indígenas, e o compromisso de não promover o comércio em detrimento dos direitos sociais ou trabalhistas (conduta empresarial responsável).

O princípio da precaução está previsto expressamente no art. 10 (Scientific and Technical Information), §2º, do capítulo referente a Comércio e Desenvolvimento Sustentável:

Nos casos em que as informações ou as provas científicas são insuficientes ou inconclusivas e existe um risco de degradação ambiental grave ou para a saúde e segurança no trabalho no seu território, uma das partes pode adotar medidas baseadas no princípio da precaução.

Essas medidas devem basear-se nas informações pertinentes disponíveis e ser sujeitas a revisão periódica.

A parte que adota a medida deve procurar obter as informações científicas novas ou suplementares necessárias para uma avaliação mais conclusiva e, se for caso disso, rever a medida.

(tradução nossa, texto disponível antes da revisão jurídica)

Na realidade, esse texto apresenta regras com mais detalhes técnicos a fim de evitar o protecionismo das cláusulas anteriores, como as previstas na Declaração do Rio da ECO-92 e no Protocolo de Cartagena de Biossegurança.

O escopo do texto acordado também reflete avanço em relação às condições que constam de outros acordos comerciais recentes negociados pela UE, conforme se observa no Quadro 1.

Assim, é possível afirmar que o Mercosul, nessa negociação com a UE, reduziu o risco de possíveis excessos na aplicação indiscriminada do princípio da precaução.

Ademais, no capítulo sobre Medidas Sanitárias e Fitosanitárias do Acordo entre o Mercosul e a UE, há regras para situações em que não há evidências científicas suficientes, as quais não citam o princípio da precaução, como se observa no art. 11, alínea f:

Nos casos em que a evidência científica relevante for insuficiente, a Parte que adotar uma medida provisória deverá fornecer as informações pertinentes disponíveis nas quais a medida se baseia e, quando disponível, as informações adicionais, para uma avaliação mais objetiva do risco, assim como revisará essa medida em um período de tempo razoável. (tradução nossa)

Importante mencionar ainda que a European Food Safety Authority (EFSA) junto aos pesquisadores de diversos organismos internacionais¹¹ desenvolveu recentemente uma metodologia para identificar e definir “riscos emergentes”¹² para a segurança da saúde humana,

QUADRO 1.

COMPARAÇÃO DA CLÁUSULA DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

	UE-Mercosul (texto antes da revisão jurídica)	UE-México (antes da revisão jurídica)	UE-Chile (proposta de texto)
Princípio da precaução	Nos casos em que as informações ou as provas científicas sejam insuficientes ou inconclusivas e exista um risco de degradação ambiental grave ou para a saúde e segurança no trabalho no seu território, uma das partes pode adotar medidas baseadas no princípio da precaução. Essas medidas devem basear-se nas informações pertinentes disponíveis e serem sujeitas a revisão periódica. A parte que adota a medida deve procurar obter as informações científicas novas ou suplementares necessárias para uma avaliação mais conclusiva e, se for caso disso, rever a medida.	Em caso de falta de completa certeza científica e de ameaças de danos graves ou irreversíveis ao ambiente ou à segurança e à saúde no trabalho, uma das partes pode adotar medidas econômicas baseadas no princípio da precaução.	Em caso de falta de completa certeza científica e de ameaças de danos graves ou irreversíveis ao ambiente ou à segurança e à saúde no trabalho, uma das partes pode adotar medidas baseadas no princípio da precaução.

Fonte: Parlamento Europeu.

¹¹ Entre elas, World Organisation for Animal Health, European Environment Agency, University California Los Angeles (UCLA), Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) of Unesco, Food and Agriculture Organisation (FAO), World Health Organisation, World Meteorological Organisation e UN Environment Programme.

¹² Definição de “risco emergente” pela EFSA: “An emerging risk to human, animal and/or plant health and the environment is understood as a risk resulting from a newly identified hazard to which significant exposure may occur or from an unexpected new or increased significant exposure and/or susceptibility to a known hazard”.

animal e vegetal e para o meio ambiente relacionada às mudanças climáticas.

A abordagem é descrita em relatório técnico da EFSA publicado em 25 de junho de 2020 e denominado *Climate change as a driver of emerging risks for food and feed safety, plant, animal health and nutritional quality*,¹³ que inclui planilhas de pontuação para caracterizar os possíveis efeitos que as mudanças climáticas poderiam ter em uma ampla gama de questões relacionadas ao meio ambiente e à integridade da vida e da saúde humana, animal e vegetal.

O objetivo desse processo de identificação de riscos emergentes é antecipar e possivelmente impedir ameaças e incertezas, contribuindo assim para a maior segurança alimentar na Europa.

O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NO BRASIL

Diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal indicam que o princípio da precaução tem sido amplamente discutido no Brasil em situações concretas, sobretudo com referência ao art. 225 da Constituição Federal, ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, tido como de uso comum do povo e “essencial à sadia qualidade de vida”.

De fato, na área ambiental, mostra-se extremamente importante o papel desempenhado pelo STF, cujo desafio é verificar, sob a ótica constitucional, o conteúdo jurídico do princípio da precaução. Nesse sentido, em voto proferido sob a necessidade da proteção ao meio ambiente e à saúde pública (Brasil, 2010), esclarece o ministro Ricardo Lewandowski¹⁴ que:

Dentre os principais elementos que integram tal princípio figuram: i) a precaução diante de incertezas científicas; ii) a exploração de alternativas a ações potencialmente prejudiciais, inclusive a da não ação; iii) a transferência do ônus da prova aos seus proponentes e não às vítimas ou possíveis vítimas; e iv) o emprego de processos democráticos de decisão e acompanhamento dessas ações, com destaque para o direito subjetivo ao consentimento informado.

Um exemplo clássico dessa questão foi o litígio que trata da importação de camarão do Equador para o Brasil, que foi parar no STF, com divergências entre ministros da Suprema Corte.

No exame do pedido apresentado pelo estado do Maranhão, a ministra Cármen Lúcia proferiu decisão, em maio de 2018, para suspender a importação de camarão congelado para consumo humano cultivado no Equador, em virtude do risco de contaminação da flora e da fauna brasileiras advindo das patologias do crustáceo, que poderia causar prejuízos à saúde da população, à ordem pública e à economia, o que, portanto, violaria o princípio constitucional da precaução.

Considerando a natureza da matéria envolvida no processo, a demandar a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, da Constituição Federal de 1988), e após pedido de reconsideração, o ministro Dias Toffoli optou por liberar a importação de camarões do Equador.

Em sua decisão, afirmou o ministro (Brasil, 2019a):

Concluir de modo diverso e permitir a aplicação de medidas sanitárias sem comprovação científica restringiria o abastecimento do mercado nacional e sujeitaria o Brasil a sofrer sanções comerciais no âmbito internacional, configurando, dessa forma, *periculum in mora inverso* e, por conseguinte, ofensa à ordem econômica.

Ou seja, não basta invocar a mera possibilidade genérica de disseminação de doenças e as consequências biológicas e econômicas a ela associadas para justificar uma medida sanitária, é fundamental demonstrar a probabilidade de risco.

Observa-se, portanto, que a aplicação do princípio constitucional da precaução, por envolver a necessidade de os países controlarem as atividades danosas ao meio ambiente ainda que seus efeitos não sejam completamente conhecidos, deve ser equilibrada e proporcional com os elementos de convicção sobre os possíveis riscos que podem deles decorrer.

Cabe recordar aqui entendimento do ministro Celso de Mello, defensor do postulado *in dubio pro securitate*, no sentido de considerar o princípio da precaução como consequência e instrumento de proteção ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 2017):

¹³ Disponível em: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/sp.efsa.2020.EN-1881>. Acesso em: 29 jun. 2020.

¹⁴ Ver Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3.510)/DF.

A Constituição da República, ao dispor sobre a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por ela própria reconhecido como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (CF, art. 225, “caput”), instituiu, entre nós, verdadeiro “Estado de Direito Ambiental” fundado em bases constitucionais, em que o princípio da precaução desempenha papel de fundamental importância, consoante assinalam eminentes doutrinadores.¹⁵

Com efeito, o princípio da precaução, que tem suporte em nosso ordenamento interno (...) e, também, em declarações internacionais (...), incidirá, como advertem doutrina e jurisprudência, sempre que houver probabilidade de concretização de dano em consequência de atividade identificada por sua potencialidade lesiva.

Caso tal ocorra, *impor-se-á, então, ao Estado, com apoio em referido postulado, a adoção de medidas de índole cautelar destinadas a preservar a incolumidade do meio ambiente e a proteger, desse modo, a integridade da vida e da saúde humanas.* (grifo nosso)

Outra discussão bastante importante sobre conflito ambiental observa-se no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 101, que tratou da proibição de importação de pneus usados e suas consequências para a saúde e o meio ambiente, sob o prisma da incidência do princípio da precaução e de sua importância frente a outros princípios constitucionais, como o do federalismo.

Na oportunidade (Brasil, 2012), registrou, a respeito, o ministro Gilmar Mendes:

O art. 225 da Constituição, ao impor à coletividade e ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, apresenta um dever geral de prevenção dos riscos ambientais, na condição de uma ordem normativa objetiva de antecipação de futuros danos ambientais, que são apreendidos juridicamente pelos princípios da prevenção (riscos concretos) e da precaução (riscos abstratos).

Nesse julgamento do STF, assentaram-se as ideias de *legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, como pressupostos para a adoção de políticas públicas que evitem causas do aumento de doenças graves ou contagiosas.*

Semelhante entendimento se observa também no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.937/SP (Brasil, 2019b), em que se discutiu a proibição de uso no âmbito do Estado de São Paulo do amianto crisotila, material banido, como se sabe, em razão da proteção ao meio ambiente e defesa da saúde.

Pode-se afirmar, portanto, que é obrigatório que o Estado brasileiro adote medidas cautelares destinadas a preservar o meio ambiente e proteger a integridade da vida e da saúde humanas, em caso de dúvida razoável, ou ausência de certeza científica, e sempre que houver probabilidade de que o dano possa se concretizar em consequência da atividade considerada.

No Brasil, vale o registro de que a omissão na adoção de medidas de precaução, em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível que resulte ou possa resultar em prejuízo à saúde humana, ou que provoque a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora, é considerada crime pela Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre atividades lesivas ao meio ambiente (art. 54, § 3º).

Da mesma forma, a Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, estabelece as normas de segurança e os mecanismos de fiscalização sobre organismos geneticamente modificados (OGM), tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal e a observância estrita ao princípio da precaução para a proteção do meio ambiente.

Vale ressaltar também a importância do princípio da precaução para o desempenho das atribuições cometidas à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que, a fim de proteger a população de risco sanitário, “quando existem indícios ou evidências suficientes de que uma irregularidade possa causar danos à saúde”, pode editar medidas preventivas, com base no princípio da precaução.

Segundo registra a autarquia:¹⁶

¹⁵ Ana Flavia Barros (2004); Paulo Affonso Leme Machado (2014); Frederico Augusto Di Trindade Amado (2011); Paulo de Bessa Antunes (2012), v.g.

¹⁶ Disponível em http://portal.anvisa.gov.br/resultado-de-busca?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=284126&_101_type=content&_101_groupId=33864&_101_urlTitle=conheca-a-fiscalizacao-medidas-sanitarias&inheritRedirect=true. Acesso em: 14 jun. 2020.

[...] podem ser adotadas ações como suspensão da fabricação, comércio e uso de produtos e a interdição cautelar parcial ou total de um estabelecimento ou de um produto, por exemplo. Tais medidas visam cessar a exposição da população a riscos até que seja concluída a investigação.

Assim sendo, o princípio da precaução desempenha papel de fundamental importância na sociedade, e tem sido aplicado no Brasil com certa frequência (ainda que com possível moderação).

CONCLUSÃO

Em síntese, embora possa causar certa perplexidade e mesmo preocupação, é certo que o princípio da precaução definido no Acordo de Associação entre o Mercosul e a UE não configura novidade para o arcabouço jurídico brasileiro.

Ao contrário, apesar de originar-se no direito ambiental, atualmente, pode ser efetivamente invocado, tanto pelos Estados Partes do Mercosul como pelos Membros da UE, na tutela do interesse público e em relação à governança em geral e à regulação de risco para evitar que danos potenciais venham a se concretizar em qualquer área.

A esperança é que a prática econômica internacional possa incorporá-lo de modo efetivo em situações como as vivenciadas presentemente, mediante a adoção de medidas de controle de risco aptas a capturar as consequências para o funcionamento da ordem econômica de situações capazes de contribuir para a origem e o desenvolvimento de pandemias nas dimensões do novo coronavírus, sem, com isso, contudo, descaracterizar os seus contornos teóricos e as suas finalidades para estabelecer situações de iníqua barreira ao comércio mundial.

REFERÊNCIAS

- AMADO, F. A. D T.. 2011. **Direito ambiental esquematizado**. 2ª Ed. Método: p. 41/44, item n. 5.3.
- ANTUNES, P. de B. 2012. **Direito ambiental**. 14ª. Ed. Atlas: p. 30-48, itens n. 3.2.5 a 3.2.5.6.
- BARROS, A. F. 2004. **Princípio da precaução**. Del Rey.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.510. Rel. Min. Ayres Britto,

j. 29-05-2008, DJe 096, divulg. 27-05-2010, public. 28-05-2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 101. Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 24-06-2009, DJe-108 divulg. 01-06-2012, public. 04-06-2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 627.189. Rel. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 08/06/2016, Acórdão Repercussão Geral, Mérito, DJe 066, divulg. 31-03-2017, public. 03-04-2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar nº 1.154. Rel. Min. Presidente Dias Toffoli, j. 16-01-2019, DJe 023, divulg. 05-02-2019, public. 06-02-2019a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.937. Rel. Min. Marco Aurélio. Rel. p/ Ac. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 24-08-2017, DJe 019, divulg. 31-01-2019, public. 01-02-2019b.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. 2013. **Direito ambiental brasileiro**. 21ª Ed. São Paulo: Malheiros. p. 108.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. 2014. **Direito ambiental brasileiro**. 22ª Ed. Malheiros: p. 94-117, item n. 6.

THORSTENSEN, Vera; MOTA, Catherine. 2020. Princípio da precaução da OMC e da OCDE. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, nº 143. Abr./mai./jun. Rio de Janeiro: Funcex. Disponível em: <http://www.funcex.org.br/rbce/rbce143/mobile/index.html>.

Metodologias para avaliação de impacto econômico e interesse público



Thiago Oliveira
Nascimento



Guilherme
Venturini Floresti



Eric Universo
Brasil

Thiago Oliveira Nascimento

é mestre em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo

Guilherme Venturini Floresti

é bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de S. B. do Campo

Eric Universo Brasil

é doutor em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo

Embora não seja definido especificamente por nenhuma norma jurídica, o entendimento de interesse público é constantemente associado ao interesse nacional, coletivo ou social. Do ponto de vista econômico, o interesse público é verificado quando, no momento da aplicação de uma medida, a soma dos interesses privados implica um efeito líquido positivo.

Mesmo não havendo unanimidade em sua definição, o argumento de interesse público é invocado em diversas aplicações. Uma delas se dá em casos de defesa comercial.

Atualmente, os critérios para avaliação de casos de defesa comercial são norteados pelo documento intitulado “Questionário de Avaliação de Interesse Público”. Apesar de não configurar um documento exaustivo, o Questionário indica as principais evidências empíricas a serem apresentadas e analisadas em casos de interesse público.

A seção IV do Questionário trata dos impactos econômicos da medida de defesa comercial na dinâmica do mercado nacional, sendo dividida em três tópicos: i) impactos na indústria doméstica; ii) impactos na cadeia a montante; e iii) impactos na cadeia a jusante.

Atualmente, a mensuração do impacto econômico está a cargo da Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SDCOM). Entre janeiro de 2019 e junho de 2020, houve 13 investigações encerradas de defesa comercial para diversos produtos. Seis oportunidades envolveram estimativas de impactos econômicos. Em todas elas, foi utilizado o Modelo de Equilíbrio Parcial baseado em François (2009).

Embora tal metodologia seja intuitiva e de fácil apresentação, ela se mostra incompleta no que diz respeito à intuição do conceito de interesse público, sua interpretação em diferentes casos de defesa comercial ou até mesmo ao Questionário.

Diante de tal situação, há a necessidade de se relacionar o modelo em questão com outras metodologias que sejam capazes de mensurar o impacto econômico para os diversos agentes e elos na cadeia. Essa questão pode ser abordada por meio de Modelos de Equilíbrio- Geral.



Assim, o presente artigo apresenta uma proposta metodológica para a mensuração de impacto econômico em avaliações de interesse público, sobretudo para casos de defesa comercial. A metodologia de François (2009) é relacionada com Modelos de Insumo-Produto, os quais possuem a vantagem de serem fáceis de se manipular e estarem alinhados com as contas nacionais divulgadas pelo IBGE.

Adicionalmente, faz-se uma aplicação ilustrativa da metodologia proposta para a indústria de transformação, variando a alíquota média protetiva do setor em cenários de aumento/diminuição da tarifa.

Os resultados, que são sensíveis aos parâmetros adotados, indicam que a incorporação do governo no modelo de François implica um ponto de bem-estar setorial ótimo. Além disso, há evidências de que a maximização do bem-estar social via defesa comercial apresenta rendimentos marginais decrescentes, uma vez que efeitos positivos e negativos são compensados ao longo da cadeia. Ou seja, a defesa comercial via imposição de tarifas protetivas não gera ganhos de bem-estar indefinidamente.

Assim, o artigo está dividido em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção discorre sobre a inserção do interesse público na defesa comercial do Brasil. A terceira seção especifica os modelos sugeridos para mensuração de impacto econômico em casos de interesse público no escopo de defesa comercial. As seções seguintes, quarta e quinta, apresentam um exemplo de aplicação da metodologia para o setor da indústria de transformação em cenários de variação da tarifa protetiva. Por fim, a última seção traz as considerações finais.

A INSERÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO NA DEFESA COMERCIAL

Embora seja um termo frequentemente utilizado em diversas frentes,¹ não existe unanimidade em torno da definição de interesse público. Do ponto de vista jurídico, ele é constantemente associado aos conceitos de interesse nacional, coletivo ou social.

Dada a amplitude de seu entendimento, o interesse público permite uma ampla discricionariedade em sua interpretação por parte das autoridades. Assim, a literatura aponta a importância do estabelecimento de aspectos formais e institucionais no momento de sua utilização (Cordovil, 2011; Naidin, 2019).

A defesa comercial constitui uma das áreas que mais utiliza o argumento de interesse público, sobretudo no âmbito de processos administrativos relacionados à investigação de casos *antidumping* (AD).

Conforme afirmado por Naidin (2019), a percepção de *dumping* tida pela Organização Mundial do Comércio (OMC) – que norteia a estrutura de defesa comercial no Brasil – é a de que esse conceito constitui uma prática de diferenciação de preços desleal, na qual prejudica-se a indústria doméstica no país importador, cujas vendas passam a ser deslocadas pela competição com o produtor estrangeiro. Assim, a aplicação de medidas *antidumping* tende a provocar impactos sobre as condições da concorrência no mercado do produto objeto do AD, com efeitos sobre os mercados a jusante e/ou a montante da cadeia produtiva, sendo eles simultâneos (Naidin, 2019). Esses efeitos variam conforme as estruturas dos mercados e as características técnicas dos produtos envolvidos.

¹ Por exemplo, a Constituição Federal cita o interesse público 12 vezes: art. 19, I; art. 37, IX; art. 57, § 2º; art. 66, § 1º; art. 93, VIII e IX; art. 95, VIII; art. 114, § 3º; art. 128, I, “b”; art. 231, § 6º; art. 51, § 2º e § 3º, ADCT. Outra norma que o cita como princípio é a Lei nº 9.784/99, em seus art. 2º, caput, III & VI; art. 51, §2º; e art. 55.

Uma das primeiras menções ao argumento de interesse público no âmbito nacional de defesa comercial data de 1995. O Decreto *Antidumping*² e o Decreto de Subsídios e Medidas Compensatórias³ previam a possibilidade de suspensão de medidas *antidumping* por razão de “interesse nacional”. No entanto, foi estabelecido que a decisão de não aplicação de medidas só poderia ser tomada em “circunstâncias excepcionais”, o que presumia, implicitamente, que a aplicação da proteção *antidumping* estaria automaticamente de acordo com o interesse público.

A partir de 2010, observa-se uma demanda crescente por avaliações de interesse público no Brasil.⁴ Isso desencadeou uma busca por mais regulamentação e uma maior institucionalização do assunto.⁵ Um marco nessa regulamentação foi a Resolução da Câmara de Comércio Exterior (Camex) n° 29, de 7 de abril de 2017, que norteia as investigações comerciais até hoje. Ela estabelece que o processo de avaliação de interesse público tem como objetivo “analisar pleitos de suspensão ou alteração de medidas *antidumping* e compensatórias definitivas, bem como de não aplicação das medidas *antidumping* e compensatórias provisórias”.⁶

Para isso, seu art. 3° traz explicitamente qual seria o conceito de interesse público a ser aplicado no âmbito de defesa comercial:

“Art. 3° Verifica-se presente o interesse público, para fins desta resolução, quando o impacto da imposição da medida de defesa comercial sobre os agentes econômicos como um todo se mostrar potencialmente mais danoso, se comparado aos efeitos positivos da aplicação da medida.

§1° Na análise poderão ser observados o impacto na cadeia a jusante e a montante, a disponibilidade de produtos substitutos em origens não afetadas pela medida de defesa comercial, a estrutura do mercado e a concorrência, e a adequação às políticas públicas vigentes.

§ 2° Os critérios a que faz referência o §1° não constituem lista exaustiva e nenhum deles, isola-

damente ou em conjunto, será necessariamente capaz de fornecer indicação decisiva.”

Assim, a análise de interesse público deve abordar aspectos além do mercado do bem investigado, considerando o impacto em toda a cadeia produtiva, seja ele a montante ou a jusante, além de outros aspectos. O interesse público seria verificado se os benefícios da imposição da medida se sobrepujassem aos seus custos, ou seja, se o efeito líquido fosse positivo. Além disso, as informações na análise de interesse público não devem ser exaustivas ou utilizadas isoladamente para sua verificação. A tomada de decisão deve levar em conta diversos aspectos que possam afetar o interesse público.

A partir de então, buscou-se estabelecer diretrizes para a análise econômica das avaliações de interesse público, por meio de alguns guias e roteiros.⁷ Esses documentos estabeleciam a base da percepção governamental brasileira acerca dos conceitos e fatores econômicos que deveriam ser levados em conta nessas avaliações (Naidin, 2019).

O guia de 2014 emitido pela Seae do Ministério da Fazenda traz claramente quais seriam os objetivos e critérios das investigações de interesse público:

Mas o que vem a ser “razões de interesse público”? Dada a amplitude do termo, essa tem sido a maior fonte de dúvidas e questionamentos desde sua introdução no âmbito da defesa comercial brasileira. *Elas se enquadram na categoria dos custos aludidos acima decorrentes de medidas de política econômica. Mais especificamente, pode-se entender como razões de interesse público um conjunto de elementos, em geral associados à imposição de custos decorrentes da aplicação dos direitos antidumping, que se refletem em outras indústrias pertencentes à cadeia produtiva da indústria beneficiada pela aplicação do direito.* Ou seja, ao levar em consideração o efeito não apenas naquelas indústrias que competem com o produto, mas também naquelas que se utilizam dele, busca-se complementar,

² Decreto n° 1.602/1995, art. 64.

³ Decreto n° 1.751/1995, art. 73, § 3°.

⁴ Entre 2000 e 2010, foram iniciadas 110 investigações de interesse público, enquanto entre 2010 e 2017, iniciaram-se 230.

⁵ Naidin (2019) afirma que esse processo se iniciou em 2012 por meio da criação do Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público (GTIP).

⁶ Art. 2°.

⁷ Em termos de guias, até o dado momento foram publicados três guias de análise de interesse público: em 2014, publicado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae); em 2019, publicado pela SDCOM; e em 2020, também publicado pela SDCOM. Por sua vez, em termos de roteiros, em 2012 houve a publicação do “Roteiro para pedidos de suspensão ou alteração de medidas *antidumping* e compensatórias definitivas, bem como o de não aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias provisórias, por razões de interesse público” pelo GTIP, inicialmente veiculado como Anexo da Resolução Camex n° 50/2012; substituída pela Resolução Camex n° 93/2015.

e não substituir ou prejudicar, as políticas de defesa comercial. Assim, amplia-se o escopo da análise do efeito econômico da aplicação de um direito *anti-dumping* e trazem-se à luz elementos adicionais ao processo decisório (Brasil, 2014, p. 2, grifos nossos).

Novamente, a definição de interesse público está atrelada ao conjunto de elementos que impactam a economia (não somente o mercado do bem investigado). A sua verificação passa pela observação de um efeito líquido positivo no momento de imposição da medida pretendida.

Tais argumentos são trazidos de formas cada vez mais explícitas:

O interesse público pode ser definido, no âmbito da legislação de defesa comercial, como uma análise do impacto da imposição de medidas de defesa comercial no país importador, tomando-se vários interesses em conjunto. Portanto, *o interesse público seria a soma de todos os interesses privados da economia*. Nesse contexto, *a aplicação dessa cláusula permite uma avaliação mais abrangente dos efeitos das medidas de defesa comercial, ao comparar os benefícios auferidos pela indústria doméstica com os eventuais danos causados a outras indústrias, aos consumidores (famílias) e/ou outros agentes da economia que não utilizam o produto em seu processo produtivo ou não o consomem diretamente* (Brasil, 2014, p.6, grifos nossos).

Nesse sentido, cabe à autoridade incumbida da investigação de interesse público “analisar o impacto da medida aplicada sobre a economia como um todo, buscando identificar seus efeitos sobre outros agentes econômicos que não a indústria doméstica petionária” (Brasil, 2014, p. 9).

Atualmente, o documento intitulado “Questionário de Avaliação de Interesse Público”⁸ apresenta as diretrizes mais atualizadas do assunto, as quais estão alinhadas com as definições acima. Sua seção IV trata dos impactos econômicos da medida de defesa comercial na dinâmica do mercado nacional, sendo dividida em três tópi-

“

Embora a questão envolva conceitos amplos de certa complexidade, existe um esforço para se alinhar as definições com os procedimentos a serem utilizados nas avaliações de interesse público. Mesmo assim, a jurisprudência recente não vem adotando tais iniciativas

”

cos: i) impactos na indústria doméstica; ii) impactos na cadeia a montante; e iii) impactos na cadeia a jusante.

Ressalta-se que a análise de interesse público diferencia-se da análise do dano em si. O objetivo dessa avaliação não deve ser entendido como uma nova determinação de dano, mas apenas como a identificação de fatores que possam gerar efeitos negativos na economia (Naidin, 2019; Brasil, 2013).

Portanto, embora a questão envolva conceitos amplos de certa complexidade, existe um esforço para se alinhar as definições com os procedimentos a serem utilizados nas avaliações de interesse público. Mesmo assim, a jurisprudência recente não vem adotando tais iniciativas. Entre janeiro de 2019 e junho de 2020, a atual autoridade investigadora para fins de interesse público – a SDCOM – conduziu 13 investigações de defesa comercial para diversos produtos. Em seis oportunidades houve estimativas de impactos econômicos. Em todas elas, foi utilizado o Modelo de Equilíbrio Parcial baseado em François (2009).⁹

⁸ Questionário disponível em: http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/secex/decom/Question%C3%A1rios/2020/Question%C3%A1rio_de_avaliao%C3%A7%C3%A3o_de_interesse_p%C3%BAblico_em_defesa_comercial/Question%C3%A1rio_de_Interesse_P%C3%BAblico.docx. Acesso em: 26 jun. 2020.

⁹ Conforme consta no *Guia Processual e Material Consolidado*, publicado pela SDCOM em janeiro de 2020, “(...) a SDCOM tem realizado, até o presente momento, simulações de impacto sobre o bem-estar (na ótica do produtor ou do consumidor), como base em Modelo de Equilíbrio” (Brasil, 2020, p. 147). Por outro lado, no que tange às investigações encerradas em 2020, informações publicadas no site do Ministério da Economia também demonstram que, pelo menos no primeiro semestre de 2020, nenhuma análise feita pela SDCOM se baseou em Modelo de Equilíbrio Geral. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/defesa-comercial/306-assuntos/categ-comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/interesse-publico/4061-avaliacoes-de-interesse-publico-encerradas>. Acesso em: 6 jul. 2020.

Conforme apresentado a seguir, embora tal metodologia seja intuitiva e de fácil apresentação, ela se mostra incompleta em relação ao conceito e à sua interpretação ou aplicação nos casos de interesse público. Essa metodologia não é capaz de abordar impactos na cadeia produtiva, sejam eles a montante ou a jusante, ou mesmo, estabelecer os efeitos líquidos obtidos através de possíveis efeitos nos demais agentes da economia.

Nesse sentido, faz-se necessário integrar a metodologia em questão a outros modelos que englobam tais aspectos. Isso pode ser feito por meio da aplicação de modelos de equilíbrio geral, a partir dos procedimentos detalhados a seguir.

METODOLOGIA

Em processos de defesa comercial, uma das etapas exigidas é a mensuração dos impactos econômicos da inserção/retirada de uma tarifa *antidumping* sobre o setor envolvido e a economia brasileira. A jurisprudência recente indica a utilização do Modelo de Bem-Estar baseado em François (2009).

Tal metodologia possui caráter de equilíbrio parcial e fornece impactos setoriais, dada uma alteração na política tarifária no setor de interesse, seja ela uma tarifa ou um subsídio.

O modelo também internaliza as características econômicas de cada país ou do produto investigado ao permitir elasticidades individuais de oferta, demanda ou substituição. Assim, ele possibilita uma substituição imperfeita da produção entre os diferentes países.

O modelo de François é descrito como um sistema de equações de oferta e demanda especificadas para cada origem.

A demanda em cada origem i é dada por:

$$q_i^d = \alpha_i^\sigma \left(\frac{p_i}{P}\right)^{-\sigma} \frac{E}{P} \quad (1)$$

Em que q_i^d é a quantidade demandada no país i , α é um parâmetro de preferência, σ é a elasticidade-substituição, p_i é o preço interno no país i , P é o índice de preços gerais no mercado global, e E é o dispêndio total.

Logo, a demanda é alterada pela mudança das preferências dos indivíduos, pelos preços relativos do país i em relação ao mercado global ou pelo aumento no dispêndio total no mercado.

A oferta em cada origem i é dada por:

$$q_i^s = k_i^\varepsilon \left(\frac{p_i}{1+t_i}\right)^{\varepsilon_i} \quad (2)$$

Em que q_i^s é a quantidade ofertada no país i , k_i^ε é o deslocamento horizontal da curva de oferta em i , p_i é o preço interno do produto no país i , t_i é a tarifa do produto no país i , e ε_i é a elasticidade-preço da oferta no país i .

A oferta reage ao deslocamento horizontal da curva (originada por progressos técnicos, por exemplo) ou a mudanças no preço relativo em relação à tarifação aplicada. Nesse sentido, o preço afeta a oferta conforme sua elasticidade.

O dispêndio total no mercado de interesse é definido pela equação a seguir:

$$E = k_d P^{\eta+1} \quad (3)$$

Em que k_d é o deslocamento horizontal da curva de dispêndio e η é a elasticidade-preço da demanda.

O Índice de Preço do Produto Composto (P) é dado por:

$$P = [\sum_{i=1}^N \alpha_i^\sigma p_i^{1-\sigma}]^{\frac{1}{1-\sigma}} \quad (4)$$

O cálculo do bem composto, considerando uma estrutura de preferência do tipo CES, pode ser realizado como:

$$Q = \frac{E}{P} \quad (5)$$

O mercado entrará em equilíbrio quando a quantidade demandada em cada país se igualar à oferta, ou seja:

$$q_i^s = q_i^d \quad (6)$$

O modelo é resolvido na forma de variação exata. Por exemplo, uma equação $Z = XY$ é tomada como $\hat{Z} = \hat{X}\hat{Y}$ em que $\hat{Z} = \frac{Z'}{Z}$ e Z' representa o valor de Z no novo equilíbrio.

O cenário-base é dado por uma matriz de comércio internacional (origem-destino), restrita a um produto ou mercado específico. Os choques são obtidos de mudanças tarifárias praticadas por cada país. Os resultados fornecem as variações de quantidades e preços em cada localidade, além de mudanças de bem-estar. Elas são refletidas nas mudanças do excedente do consumidor, do excedente do produtor e da arrecadação tarifária (oriunda de tarifas ou gastos com subsídios).

Assim, a situação final de mercado refletirá uma realocação espacial da produção de um determinado bem, na medida em que lugares específicos terão maiores incentivos a produzi-lo em detrimento de outros. Dada essa situação, o bem-estar dos agentes (produtores, consumidores e governo) em cada localidade será afetado.

A variação do excedente do consumidor (ΔCS) pode ser calculada da seguinte maneira:

$$\Delta CS = E_o(0,5 * \eta * \tilde{P}^2 * \text{sign}(\tilde{P}) - \tilde{P}) \quad (7)$$

Em que E_o é o valor inicial do dispêndio (a preços internos) e variáveis com \sim representam alterações percentuais da variável original.

A variação do excedente do produtor i (ΔPS_i) pode ser calculada como:

$$\Delta PS_i = (R_i^o * \tilde{p}_i^*) \left(1 + \frac{\varepsilon_i * \tilde{p}_i^*}{2} \right) \quad (8)$$

Em que R_i^o é a receita inicial do produtor.

A variação tarifária do governo (ΔTR) é dada por:

$$\Delta TR = \sum_{i=1}^N t'_i \frac{V_i}{(1+t'_i)} - \sum_{i=1}^N t_i \frac{V_i}{(1+t_i)} \quad (9)$$

Em que V_i e V'_i são os valores iniciais e finais de importação a preços internos e t_i e t'_i representam os valores iniciais e finais das tarifas, adicionadas do direito *anti-dumping* quando for o caso.

Por fim, a variação de bem-estar total é obtida pela soma dos excedentes anteriores:

$$\Delta W = \Delta CS + \Delta PS_{BR} + \Delta TR \quad (10)$$

Portanto, por meio de uma modelagem simples, é possível obter a realocação produtiva e as variações do bem-estar de cada agente, a partir de uma alteração tarifária em um determinado país. Além disso, pode-se saber quais são os impactos de bem-estar no mercado específico em questão.

Entretanto, tal especificação possui algumas restrições. A substituição envolvida é restrita aos países inseridos naquele mercado específico e não se considera a substituição do produto em questão por similares (bens substitutos). Por essa razão, os resultados fornecidos pelo Modelo de Bem-Estar podem estar subestimados.

Além disso, o Modelo de Bem-Estar é uma metodologia de equilíbrio parcial, estando restrito ao mercado

do setor especificado na matriz de comércio. Logo, os resultados em termos de bem-estar se aplicam apenas aos agentes daquele mercado restrito. Tal fato faz com que essa metodologia seja insuficiente na abordagem de todos os aspectos solicitados no Guia de Avaliação de Interesse Público ou na concepção jurídica. Fatores como o espriamento dos impactos setoriais em toda a economia e os efeitos ao longo da cadeia (a montante e a jusante), bem como o efeito sobre os demais agentes da economia, não são contemplados pelo modelo.

Uma saída para tal limitação se dá pela interligação entre a especificação proposta por François e os modelos de equilíbrio geral. O presente artigo indica a utilização de metodologias de Insumo-Produto.

O Modelo de Insumo-Produto representa uma modelagem de equilíbrio geral básico, a qual analisa impactos na economia de acordo com variações de Demanda Final. Ele é alimentado por uma Matriz de Insumo-Produto (MIP), a qual descreve fluxos monetários de bens e serviços da economia, incluindo fluxos intermediários, Demanda Final e Valor Adicionado.

O consumo intermediário pode ser interpretado como transações de compra e venda entre os diferentes setores da economia. A Demanda Final, por sua vez, é definida pela compra de consumidores finais da economia (famílias, governo, exportadores, estoques, investimentos). Já o valor adicionado é tido como as transações referentes ao pagamento de fatores (capital, terra e trabalho).

A MIP respeita as identidades macroeconômicas e encontra-se em equilíbrio, visto que a demanda total se iguala à produção total (Guilhoto, 2011).

Conforme descrito em Miller e Blair (2009), a estrutura básica do Modelo de Insumo-Produto pode ser representada, em termos matriciais, por:

$$x = Ax + y \quad (11)$$

Em que x é o vetor de produção setorial da economia; y é o vetor de demanda final e A é a matriz com os coeficientes técnicos de insumo-produto, os quais podem ser calculados como:

$$a_{ij} = \frac{z_{ij}}{x_j} \quad \forall i, j \quad (12)$$

Em que Z_{ij} representa as vendas interindustriais (consumo intermediário) e x_j indica a produção total do setor j .

A partir da equação (11), a relação de equilíbrio do modelo de Leontief (ou Modelo de Insumo-Produto) pode ser representada da seguinte maneira:

$$x = (I - A)^{-1}y \quad (13)$$

Em que I é uma matriz identidade e $(I - A)^{-1}$ é a matriz inversa de Leontief (\cdot).

Cada um dos elementos da matriz inversa de Leontief ($b_{i,j}$) representa os requerimentos diretos e indiretos de insumos do setor i dada a demanda final do setor j . Ou seja, conforme apresentado por Guilhoto (2011), cada coeficiente $b_{i,j}$ pode ser interpretado como a produção do setor i necessária para produzir uma unidade de demanda final do setor j .

Note que a matriz B engloba a soma de todos os efeitos econômicos gerados, sejam eles diretos (dados pela matriz A) ou indiretos. Isso acontece porque a matriz B é a soma infinita das matrizes de coeficientes técnicos elevados ao expoente que representa a ordem do efeito em questão, ou seja:

$$B = (I - A)^{-1} = \lim_{n \rightarrow \infty} \sum_{i=0}^n A^i = I + A + A^2 + A^3 + \dots + A^n \quad n \rightarrow \infty \quad (14)$$

Ainda, em termos de análise de impacto, a equação (13) pode ser escrita na forma de variação:

$$\Delta x = (I - A)^{-1} \Delta y \quad (15)$$

ou

$$\Delta x = B \Delta y \quad (16)$$

A partir da equação (16), é possível avaliar como variações na demanda final (Δy) causam aumento no produto (Δx) dada a tecnologia de produção (B) – relações interindustriais (requerimentos diretos e indiretos de insumos).

Mesmo que os modelos previamente descritos tenham sido feitos para propósitos diferentes, existe uma relação entre eles. Se por um lado o Modelo de Bem-Estar nos dá as reações do mercado a partir de uma alteração nas tarifas comerciais, o Modelo de Insumo-Produto nos fornece o espriamento desse efeito na economia.

O Modelo de Bem-Estar obtém impactos no mercado em análise através de variações de preço e quantidade. Entretanto, há a necessidade de uma compatibilização de tais termos com os dados fornecidos na MIP, os quais estão em valor.

Tendo em vista o valor da produção (V) definido pelo produto do preço (p) pela quantidade (q):

$$V = p * q \quad (17)$$

Deriva-se totalmente (17) para achar a variação do valor (ΔV) em termos da variação do preço (Δp) e quantidade (Δq):

$$\Delta V = q \Delta p + p \Delta q \quad (18)$$

Sendo a elasticidade-preço dada por $\varepsilon = \frac{p \Delta q}{\Delta p q}$, a manipulação da equação anterior fornece a seguinte relação:

$$\Delta V = q \Delta p (1 + \varepsilon) \quad (19)$$

Essa equação indica a variação de valor no mercado do produto em questão, considerando alterações no preço e na quantidade. Por exemplo, suponha uma situação de imposição de uma medida AD. Com o aumento da proteção à indústria doméstica, espera-se que a quantidade produzida internamente suba. Ao mesmo tempo, ocorreria uma diminuição na competição do mercado, fazendo com que haja espaço para um aumento no preço nacional. Isso significa que $(\Delta q, \Delta p) > 0$. De (19), o termo antes dos parênteses é necessariamente positivo, pois a quantidade produzida será sempre positiva e, para esse exemplo, a variação de preços é positiva ($q > 0, \Delta p > 0$). O debate gira em torno apenas de se o produto é elástico ou inelástico. Para produtos inelásticos, $0 > \varepsilon > -1$, por construção e sem nenhuma hipótese adicional, sabe-se que a variação do valor (ΔV) será positiva, pois tanto o primeiro termo quanto aquele dentro dos parênteses são positivos.

Ainda, (18) pode ser reescrita como:

$$\Delta V = pq \left(\frac{\Delta p}{p} + \frac{\Delta q}{q} \right) \quad (20)$$

Ou seja, o choque setorial (em termos de valor) seria dado apenas pelas variações percentuais de preço e quantidade e pelo valor inicial.

Uma das vantagens da adoção da metodologia de insumo-produto é a possibilidade de incorporação de todas as etapas do processo produtivo do objeto em análise. A internalização de tal aspecto se dá pela combinação do Modelo de Insumo-Produto com a técnica de extração hipotética.

Essa técnica, proposta inicialmente por Strassert (1968) e estendida para o contexto das matrizes de insumo-produ-

to por Dietzenbacher, Van Der Linden e Steenge (1993), consiste na extração hipotética de um setor na MIP. Ou seja, ela permite avaliar como a alteração de um elo da cadeia produtiva afeta o nível de atividade. Quanto maior for o nível de interdependência deste setor em relação aos demais setores da economia, maior será o impacto.

Em termos práticos, o objetivo da técnica é quantificar quanto a produção de uma economia irá se modificar se um determinado setor for removido ou alterado. Considerando-se a estrutura básica do Modelo de Insumo-Produto, a nova matriz A será representada por A*, em que A* é a representação da extração hipotética.

Dessa maneira, a nova solução de insumo-produto é dada por:

$$x^* = (I - A^*)^{-1}y \quad (21)$$

Comparando-se as equações (15) e (21), é possível calcular os impactos da extração:

$$\Delta x = x - x^* \quad (22)$$

O resultado também pode ser extrapolado para variações de outras variáveis, tais como valor adicionado,¹⁰ remunerações e ocupações, a partir das razões dessas variáveis pelo valor bruto da produção.

DADOS E PREMISSAS

Como um exemplo da metodologia previamente descrita, este artigo se propõe a calcular o impacto econômico gerado para possíveis aumentos/diminuições da tarifa de proteção à indústria.

A partir de alíquotas setoriais obtidas em Castilho e Miranda (2018), a taxa protetiva média da indústria de transformação ponderada pelas importações¹¹ em 2019 foi calculada. Tem-se que a alíquota para o setor foi de 12,41%. Em seguida, foram estimados cenários para intervalos de diminuição gradativa de tal alíquota até zerá-la, ou aumentando-a gradativamente até dobrá-la. Ou seja, foram calculados os impactos econômicos para um intervalo de proteção à indústria entre 0% e 24,82%.

¹⁰ Ver Los, Timmer e Vries (2016).

¹¹ Dados coletados no ComexStat e convertidos para reais por meio da taxa de câmbio médio de 2019, calculada a partir de dados do Banco Central. As importações foram convertidas para preço CIF através da inclusão da alíquota média de Imposto de Importação segundo a MIP de 2015 do IBGE e de uma taxa adicional de 5% em relação ao valor FOB para incorporação do frete e outros custos.

¹² Foram considerados os produtos: barras de aço, colchões e resina PET.

¹³ Por exemplo, ver Parecer de Avaliação de Interesse Público SEI nº 11/2019/CGIP/SDCOM/SECEx/SECINT-ME.

O ponto de partida para as estimações é o modelo de François (2009), o qual foi calibrado para 2019.

Coletaram-se elasticidades de oferta, demanda e substituição estimadas pelo US International Trade Commission (USITC) para uma cesta de produtos ilustrativos no setor da indústria de transformação.¹² Dada a sensibilidade do modelo em relação aos parâmetros utilizados, foi incorporado todo o intervalo das elasticidades coletadas. Ademais, supõe-se que a oferta internacional é mais elástica em relação à brasileira. Tal hipótese é plausível uma vez que, dada a aplicação de uma medida protetiva a uma determinada atividade, existe razoável atendimento do mercado internacional em relação àquele produto. A própria SDCOM adota tais premissas.¹³

As elasticidades utilizadas foram:

TABELA 1.
ELASTICIDADES DO MODELO DE FRANCOIS (2009)

	Mínimo	Média	Máximo
Oferta Brasil	3	4,5	6
Oferta outros	6	8	10
Demanda	-0,25	-0,625	-1
Substituição	2,5	4,75	7

Fonte: USITC.

Os efeitos de equilíbrio geral foram calculados a partir da MIP calibrada para 2015 estimada pelo IBGE, sendo considerada aberta para 12 setores.

Uma das vantagens de se adotar o Modelo de Insumo-Produto é a possibilidade de se incorporar efeitos de diferentes elos da cadeia produtiva. Tal aspecto é relevante pois a indústria de transformação fornece insumos intermediários para uma série de setores. Como seus produtos não se dirigem diretamente para demandantes finais, é preciso ponderar o efeito econômico da alteração da proteção ao setor em cada elo da cadeia produtiva, uma vez que a avaliação de interesse público passa pela consideração dos efeitos positivos e negativos em todos os setores e para todos os agentes.

Por exemplo, com a imposição de uma medida de proteção, diminui-se a competição naquele mercado. Isso faz com que os produtores nacionais tenham espaço para aumentar seus preços. Logo, haveria um ganho de bem-estar para o setor protegido. Entretanto, existe uma perda para os demandantes desse produto, como consequência de preços mais elevados. Os efeitos ocorrem sucessivamente em todos os elos e podem se compensar. A avaliação de interesse público deve buscar analisar se os benefícios de uma eventual proteção comercial são superados pelos custos econômicos gerados.

Os impactos setoriais da indústria de transformação foram estimados a partir das variações de valores setoriais calculadas a partir da equação (21). Descontaram-se importações e impostos, segundo a estrutura econômica fornecida pela própria matriz. Também foi feita a distribuição da variação de valor entre consumo intermediário e demanda final, conforme dados da MIP. Os efeitos sobre consumo intermediário foram inseridos no modelo por meio da técnica de extração hipotética, a partir da estrutura produtiva fornecida pela própria MIP.

Efeitos a jusante foram incorporados a partir do cálculo de variação de valor de cada setor, dadas as alterações de preços. Ponderou-se o resultado pela participação da indústria de transformação no setor a partir da estrutura econômica da MIP, além de se adotar uma elasticidade-preço setorial, segundo Nascimento (2017). Os choques foram dados a preços básicos, já desconsiderando eventuais importações. A variação total dos valores dos setores a jusante foi incorporada totalmente como mudanças de demanda final.

RESULTADOS

Mudanças nas tarifas protetivas à indústria de transformação afetam o balanço do mercado. A Tabela 2 suma-

riza alguns resultados de variações de alíquotas de proteção ao setor para a média dos parâmetros.¹⁴

O Modelo de Equilíbrio Parcial indica que a liberalização da economia implicaria uma diminuição na quantidade produzida nacionalmente de até 7,9% no caso extremo, acompanhada de uma queda de 1,8% nos preços. Isso é razoável uma vez que, com a retirada de proteção, as importações ficarão mais competitivas e, com preços menores, espera-se que haja substituição de produtos nacionais por importados.

Ainda que a diminuição de proteção e as consequentes quedas de preço e quantidade no mercado nacional façam com que o produtor e o governo percam bem-estar, o consumidor se beneficia de preços menores.

Ao mesmo tempo, o aumento de proteção eleva a quantidade produzida pela indústria doméstica em até 7,3%, embora os preços subam em até 1,6%. No que se refere a bem-estar, uma maior defesa comercial da produção nacional gera ganhos ao produtor e ao governo em decorrência de uma maior arrecadação da medida em questão. Todavia, os consumidores da indústria de transformação são prejudicados.

Apesar de o modelo ser sensível aos parâmetros adotados, a lógica dos resultados acima é mantida para todas as especificações adotadas.

Uma discussão acerca da avaliação de resultados de bem-estar decorre da inclusão ou não do governo nas análises. Mesmo que tarifas de defesa comercial não objetivem arrecadação tributária, o modelo em questão requer a inclusão do bem-estar do governo para indicar um ponto de ótimo. A não inclusão dessa variação de bem-estar governamental faz com que o modelo seja explosivo e não tenha um ponto ótimo de equilíbrio no qual o bem-estar do setor seja maximizado.

TABELA 2.

RESULTADOS DO MODELO DE EQUILÍBRIO PARCIAL

Varição da alíquota de proteção	-100%	-50%	-10%	10%	50%	100%
Varição da quantidade	-7,9%	-3,9%	-0,8%	0,8%	3,7%	7,3%
Varição do preço	-1,8%	-0,9%	-0,2%	0,2%	0,8%	1,6%
Excedente do produtor (A)	-16.432	-8.219	-1.643	1.643	8.206	16.383
Excedente do consumidor (B)	63.904	31.109	6.093	-6.045	-29.890	-58.965
Varição arrecadação tributária (C)	-69.034	-30.606	-5.534	5.256	23.601	40.926

¹⁴ O Anexo 1 reporta os resultados completos.

O Gráfico 1 reporta a variação do bem-estar líquido sem a inclusão do governo.

Entretanto, quando se inclui a variação da arrecadação tarifária, há um ponto ótimo em que o bem-estar setorial seria maximizado, conforme Gráfico 2.

Note que a curva de bem-estar líquido do setor é sensível aos parâmetros. Quanto mais elástico for o setor, mais rapidamente a atividade responde a alterações na alíquota, exigindo menores variações de proteção para atingir seu nível ótimo de bem-estar. Ainda, o aumento indiscriminado na defesa comercial não implica melhora de

GRÁFICO 1
BEM-ESTAR LÍQUIDO SEM A INCLUSÃO DO GOVERNO

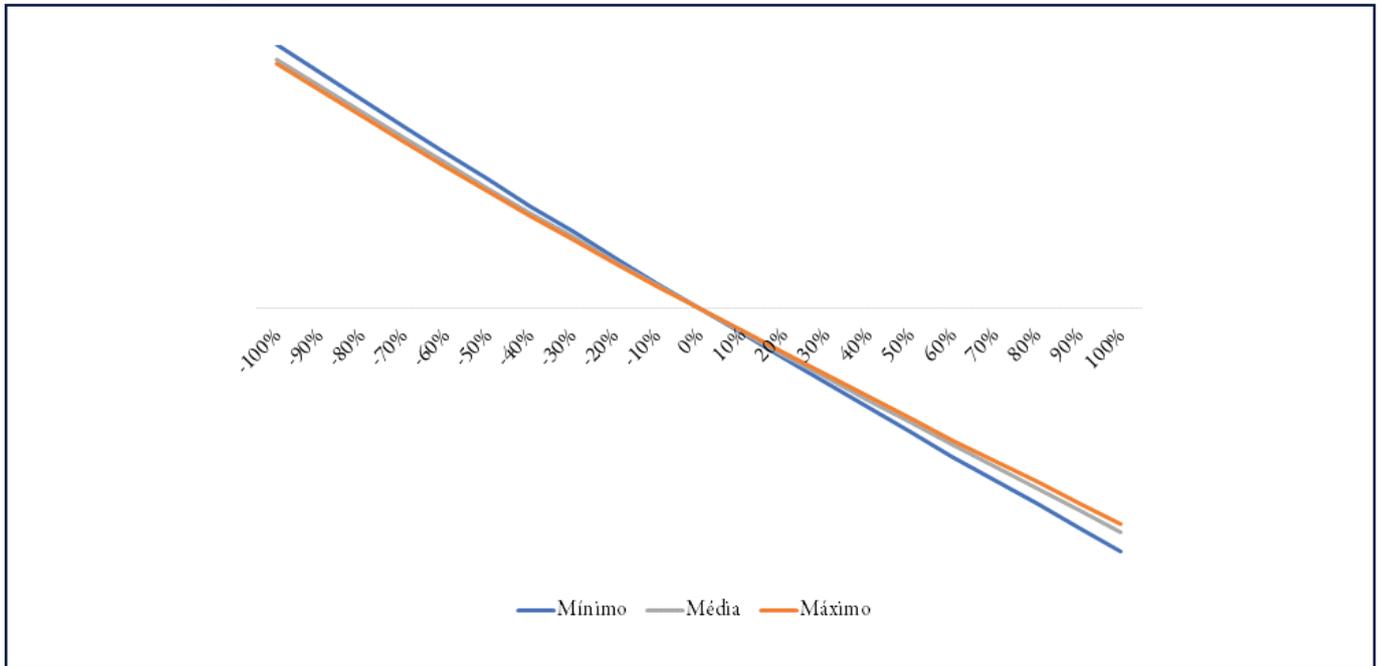
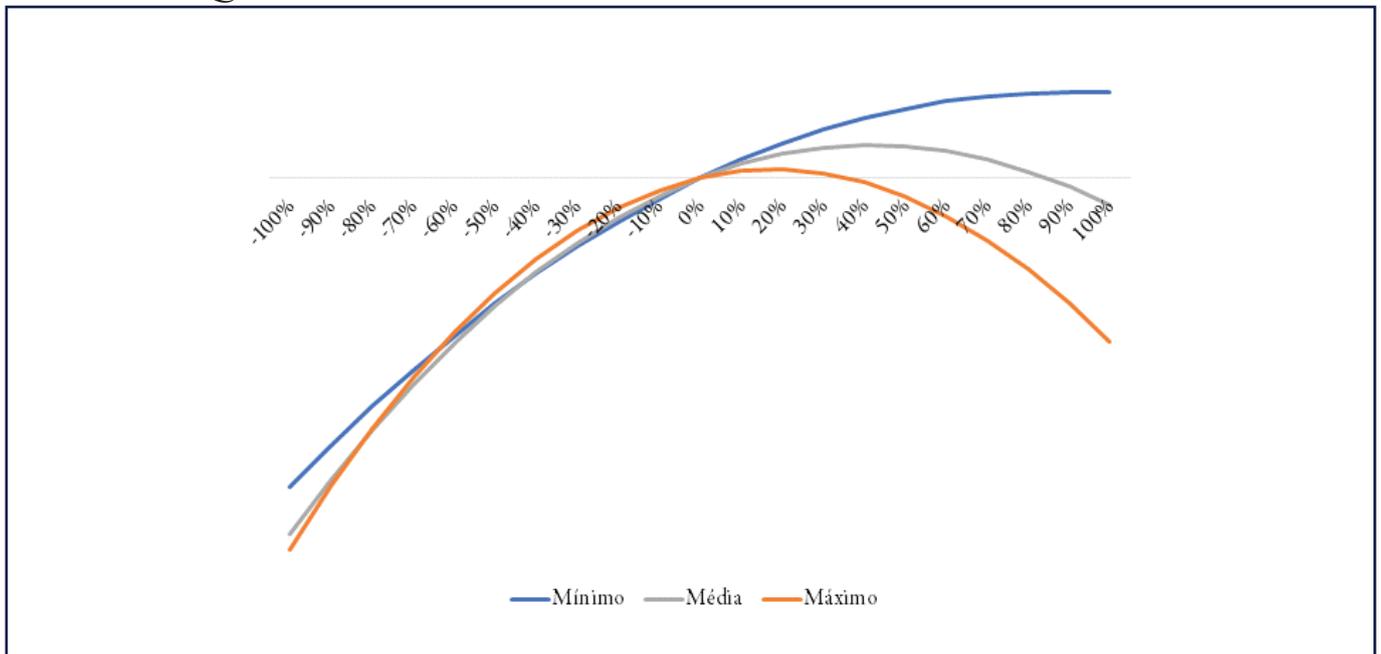


GRÁFICO 2
BEM-ESTAR LÍQUIDO COM A INCLUSÃO DO GOVERNO



bem-estar, ou seja, há um nível ótimo em que os ganhos ao setor são maximizados.

Para o caso da indústria de transformação, os resultados apontam que o bem-estar líquido do setor seria potencializado por um aumento na proteção direcionada à atividade. As estimações com parâmetros mais elásticos revelam que o ponto ótimo seria atingido com uma elevação de cerca de 20% na tarifa protetiva em relação ao nível atual. No entanto, caso seja considerado o cenário com a média dos parâmetros, o bem-estar ótimo seria atingido com um aumento na proteção correspondente a 40% a partir do nível atual. Não há evidências de que o ponto ótimo tenha sido alcançado para parâmetros mais inelásticos.

Observe, porém, que o nível de bem-estar é maior com especificações de parâmetros mais inelásticos em todas as situações para o aumento da medida protetiva. Isso quer dizer que setores mais inelásticos atingem maiores níveis de bem-estar se comparados àqueles que reagem mais aos preços a partir de uma mudança na tarifa protetiva. Tal argumento está alinhado com a equação (19).

Ou seja, considerando-se variações iguais nos preços e uma mesma quantidade, o bem-estar setorial (refletido na variação de valor) será maior quanto mais inelástico for o setor. Logo, medidas aplicadas em atividades menos elásticas são capazes de atingir níveis mais elevados de bem-estar setorial.

Entretanto, a avaliação de interesse público vai além da análise do setor em questão. Também há a necessidade da estimação da variação do bem-estar econômico dos demais agentes da economia. Tal procedimento é possível de ser analisado através de modelos de equilíbrio geral.

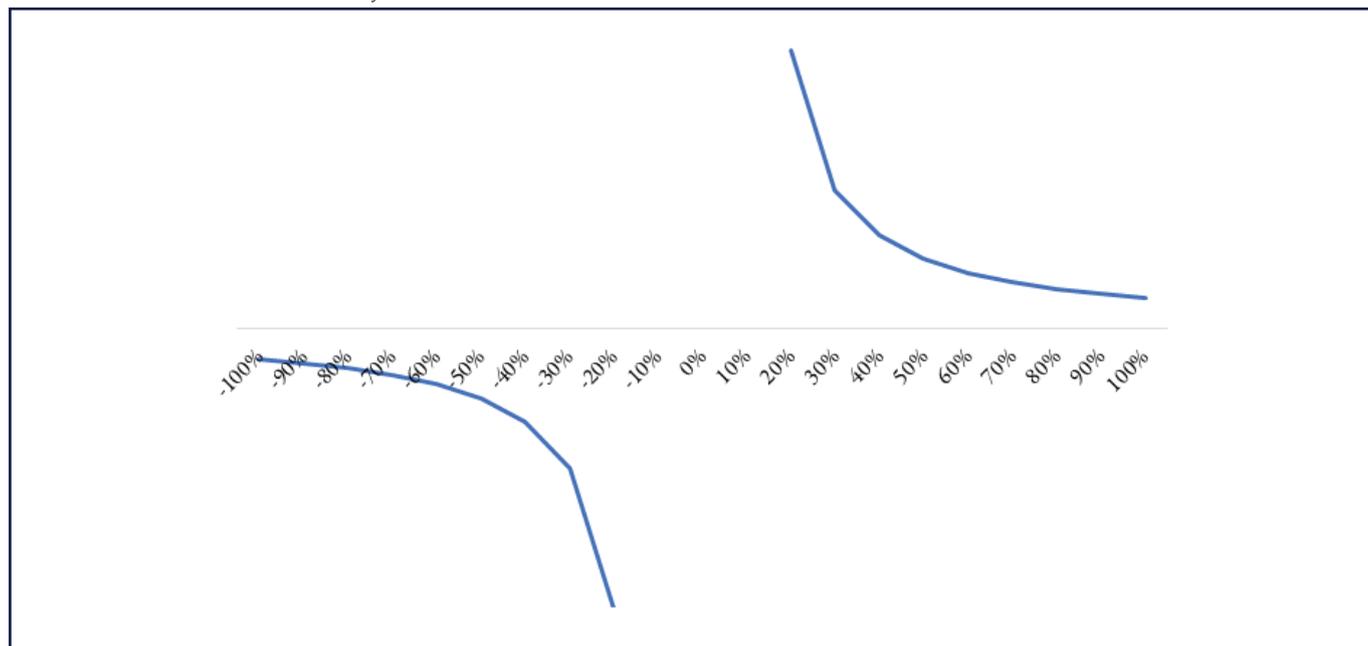
O presente artigo calculou os efeitos de equilíbrio geral na economia brasileira a partir dos resultados anteriores.¹⁵ Uma das limitações do Modelo de Insumo-Produto é que ele mantém constante relação de troca entre os diversos produtos, o que faz com que a mudança das variáveis seja linear. O bem-estar da sociedade é inferido pelos ganhos econômicos em termos de produção, Valor Adicionado, impostos e empregos. No entanto, o rendimento (variação da variação) da alteração nas variáveis econômicas analisadas muda de maneira distinta conforme se altera a proteção à indústria de transformação.

Observa-se que as maiores variações no bem-estar da sociedade (medidas em termos de variáveis econômicas) acontecem quando as tarifas comerciais são marginalmente alteradas. Os rendimentos mais elevados da variação de bem-estar acontecem com menores aumentos na proteção comercial à indústria de transformação.

Ainda, esse fator indica que a defesa comercial via maiores tarifas protetivas é um instrumento válido para o aumento do bem-estar da sociedade, mas que tal ferra-

GRÁFICO 3

RENDIMENTOS DA VARIAÇÃO DE BEM-ESTAR DA SOCIEDADE



¹⁵ O Anexo 2 reporta os resultados completos.

menta perde força à medida que é utilizada. Ou seja, a maximização do bem-estar social via defesa comercial apresenta rendimentos marginais decrescentes.

A união dos resultados de ambos os modelos indica que o bem-estar da sociedade é mais sensível em relação ao bem-estar setorial. Em outras palavras, a maximização do bem-estar de uma determinada atividade requer níveis de proteção maiores em comparação aos ganhos sociais gerais. Esse fato é razoável uma vez que os efeitos positivos e negativos de uma determinada variação na tarifa comercial são compensados nos diversos elos da cadeia. Enquanto o setor protegido ganha com o aumento da proteção comercial, a consequente elevação de preços faz com que os setores a jusante percam. Dessa forma, os maiores efeitos sociais de bem-estar seriam obtidos por variações marginais na tarifa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A generalidade do conceito de interesse público e a falta de uma definição jurídica específica para ele podem dificultar a sua aplicação nas diversas áreas do direito. Uma das áreas que mais utilizam o interesse público como fator de análise é a defesa comercial.

Diante dessa dificuldade, buscou-se delimitar a caracterização de interesse público, definindo seu escopo e norteados os fatores a serem observados em sua análise. Do ponto de vista econômico, entende-se que avaliações de impacto econômico em casos de interesse público na área de defesa comercial devem passar pela mensuração de efeitos além do setor investigado, através da mensuração de impactos em toda a cadeia produtiva, tanto a montante quanto a jusante. Os resultados devem contemplar todos os agentes da economia. Inclusive, há interesse público na aplicação de uma determinada medida se for observado efeito líquido positivo quando ela é posta em prática.

Dada a relevância da verificação dos efeitos líquidos das medidas sobre o interesse público, a insuficiência de dados substantivos que subsidiem devidamente o processo decisório pode prejudicar a funcionalidade do sistema (Naidin, 2019). Portanto, mesmo em um segmento com conceitos amplos, é necessária a implantação de metodologias e procedimentos que subsidiem a tomada de decisão.

Mesmo com tais aspectos claros e delimitados por normas, decretos e documentos auxiliares, as avaliações de interesse público recentes se distanciam das concepções previamente citadas ao fazerem uso de apenas um Mo-

delo de Equilíbrio Parcial para quantificar o impacto econômico em casos de interesse público.

Embora a metodologia utilizada tenha aspectos positivos, sobretudo na facilidade de sua utilização, são observados impactos apenas no mercado em análise, e não englobando o efeito total para o restante da cadeia ou para outros agentes econômicos envolvidos.

Assim, para o alinhamento do que é feito com o que é esperado pelas normas da área, recomenda-se a relação do modelo de Francois com metodologias de equilíbrio-geral. Este artigo apresenta a relação entre a especificação de equilíbrio parcial com Modelos de Insumo-Produto.

A metodologia indicada no presente artigo traz de forma clara, objetiva e de fácil implementação uma maneira de se analisar os principais fatores requeridos pelas normas de defesa comercial. Outra vantagem é a concordância dos modelos utilizados com dados oficiais de outras instituições, uma vez que as Matrizes de Insumo-Produto são obtidas a partir das contas nacionais divulgadas pelo IBGE. Dessa forma, de uma maneira intuitiva, é possível calcular o impacto econômico gerado por medidas comerciais.

“

A união dos resultados de ambos os modelos indica que o bem-estar da sociedade é mais sensível em relação ao bem-estar setorial. Em outras palavras, a maximização do bem-estar de uma determinada atividade requer níveis de proteção maiores em comparação aos ganhos sociais gerais

”

REFERÊNCIAS

- BRASIL. 1995. Decreto nº 1.602, de 23 de agosto de 1995. Regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos, relativos à aplicação de medidas antidumping. Brasília: Congresso Nacional.
- BRASIL. 2013. Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013. Regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas antidumping; e altera o Anexo II ao Decreto nº 7.096, de 4 de fevereiro de 2010, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Brasília: Congresso Nacional.
- BRASIL. 2014. Ministério da Fazenda. Guia para análise econômica de processos de interesse público. Brasília: SAE/MF, jan.
- BRASIL. 2020. Ministério da Economia. Consolidado Guias Processual e Material Interesse Público em Defesa Comercial. Brasília: SDCOM/ME, jan.
- CASTILHO, M.; MIRANDA, P. 2018. **Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial: a evolução da estrutura de proteção tarifária no Brasil no período 2004-2014**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- CORDOVIL, L. 2011. Antidumping: interesse público e protecionismo no comércio internacional. **Revista dos Tribunais**.
- DIETZENBACHER, E.; VAN DER LINDEN, J.; STEENGE, A. 1993. *The regional extraction method: EC input-output comparisons*. **Economic Systems Research**, Vol. 5, Nº. 2, p. 185-206.
- FRANCOIS, J. 2009. *An extended global simulation model: analysis of tariffs & anti-dumping policy impacts on prices, output, incomes, and employment*. Institute for International and Development Economics.
- GUILHOTO, J. 2011. *Input-output analysis: theory and foundations*. Munich Personal RePEc Archive, São Paulo.
- LOS, B.; TIMMER, M.; DE VRIES, G. 2016. *Tracing Value-Added and Double Counting in Gross Exports: comment*. **The American Economic Review**, Vol. 106, Nº 7, p. 1958–1966.
- MILLER, R.; BLAIR, P. 2009. *Input-output analysis: foundations and extensions*. 2ª Ed. Cambridge University Press.
- NAIDIN, L. 2019. Interesse público: implicações para a política antidumping no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- NASCIMENTO, T. 2017. Avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: uma aplicação de Equilíbrio Geral Computável. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- STRASSERT, G. 1968. *Zur Bestimmung strategischer Sektoren mit Hilfe von Input-Output-Modellen*. **Jahrbucher für Nationalökonomie und Statistik**, Vol. 1, Nº 1, p. 211-215.
- USITC – US INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. 2019. *Mattresses from China*. Investigaçãõ nº 731-TA-1424 (Final).
- USITC – US INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. 2018. *Polyethylene Terephthalate Resin from Brazil, Indonesia, Korea, Pakistan, and Taiwan*. Investigaçãõ nº 731-TA-1387-1391 (Final).
- USITC – US INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. 2018. *Stainless Steel Bar from Brazil, India, Japan, and Spain*. Investigaçãões nº 731-TA-678, 679, 681, 682 (4ª revisão).

Anexo 1. Resultados do Modelo de Equilíbrio Parcial

Os resultados do Modelo de Bem-Estar são:

TABELA 3

RESULTADOS DO MODELO DE BEM-ESTAR COM A DIMINUIÇÃO DA TARIFA PARA PARÂMETROS MÍNIMOS

Variação da tarifa em relação ao nível atual	-100%	-90%	-80%	-70%	-60%	-50%	-40%	-30%	-20%	-10%
Variação da quantidade	-5,1%	-4,6%	-4,0%	-3,5%	-3,0%	-2,5%	-2,0%	-1,5%	-1,0%	-0,5%
Variação do preço	-1,69%	-1,52%	-1,34%	-1,17%	-1,00%	-0,83%	-0,66%	-0,50%	-0,33%	-0,16%
Excedente do produtor (A)	-15.985	-14.375	-12.767	-11.162	-9.559	-7.959	-6.362	-4.767	-3.175	-1.586
Excedente do consumidor (B)	66.295	59.426	52.612	45.852	39.146	32.492	25.891	19.342	12.844	6.397
Variação arrecadação tributária (C)	-69.034	-61.243	-53.659	-46.278	-39.097	-32.111	-25.318	-18.714	-12.295	-6.058
A+B	50.310	45.051	39.845	34.690	29.586	24.533	19.530	14.575	9.669	4.811
A+B+C	-18.724	-16.192	-13.815	-11.588	-9.510	-7.578	-5.788	-4.138	-2.625	-1.247

TABELA 4

RESULTADOS DO MODELO DE BEM-ESTAR COM O AUMENTO DA TARIFA PARA PARÂMETROS MÍNIMOS

Variação da tarifa em relação ao nível atual	+10%	+20%	+30%	+40%	+50%	+60%	+70%	+80%	+90%	+100%
Variação da quantidade	0,5%	1,0%	1,5%	1,9%	2,4%	2,9%	3,4%	3,8%	4,3%	4,7%
Variação do preço	0,16%	0,32%	0,49%	0,64%	0,80%	0,96%	1,12%	1,27%	1,43%	1,58%
Excedente do produtor (A)	1.583	3.163	4.740	6.314	7.885	9.453	11.018	12.579	14.137	15.691
Excedente do consumidor (B)	-6.354	-12.672	-18.953	-25.199	-31.409	-37.584	-43.724	-49.829	-55.900	-61.937
Variação arrecadação tributária (C)	5.882	11.592	17.131	22.505	27.715	32.764	37.655	42.391	46.975	51.409
A+B	-4.771	-9.508	-14.213	-18.884	-23.524	-28.131	-32.706	-37.250	-41.763	-46.245
A+B+C	1.111	2.083	2.919	3.621	4.191	4.633	4.949	5.141	5.212	5.164

TABELA 5

RESULTADOS DO MODELO DE BEM-ESTAR COM A DIMINUIÇÃO DA TARIFA PARA PARÂMETROS MÉDIOS

Variação da tarifa em relação ao nível atual	-100%	-90%	-80%	-70%	-60%	-50%	-40%	-30%	-20%	-10%
Variação da quantidade	-7,9%	-7,1%	-6,3%	-5,5%	-4,7%	-3,9%	-3,1%	-2,3%	-1,5%	-0,8%
Variação do preço	-1,76%	-1,58%	-1,40%	-1,22%	-1,04%	-0,86%	-0,7%	-0,5%	-0,3%	-0,2%
Excedente do produtor (A)	-16.432	-14.791	-13.149	-11.506	-9.863	-8.219	-6.575	-4.931	-3.287	-1.643
Excedente do consumidor (B)	63.904	57.204	50.575	44.018	37.529	31.109	24.757	18.470	12.249	6.093
Variação arrecadação tributária (C)	-69.034	-60.680	-52.668	-44.989	-37.638	-30.606	-23.886	-17.473	-11.358	-5.536
A+B	47.472	42.413	37.426	32.511	27.666	22.890	18.181	13.539	8.962	4.450
A+B+C	-21.562	-18.267	-15.241	-12.478	-9.971	-7.716	-5.705	-3.934	-2.396	-1.086

TABELA 6

RESULTADOS DO MODELO DE BEM-ESTAR COM O AUMENTO DA TARIFA PARA PARÂMETROS MÉDIOS

Varição da tarifa em relação ao nível atual	+10%	+20%	+30%	+40%	+50%	+60%	+70%	+80%	+90%	+100%
Varição da quantidade	0,8%	1,5%	2,3%	3,0%	3,7%	4,5%	5,2%	5,9%	6,6%	7,3%
Varição do preço	0,2%	0,3%	0,5%	0,7%	0,8%	1,0%	1,2%	1,3%	1,5%	1,6%
Excedente do produtor (A)	1.643	3.285	4.926	6.567	8.206	9.845	11.481	13.117	14.751	16.383
Excedente do consumidor (B)	-6.045	-12.056	-18.034	-23.978	-29.890	-35.770	-41.616	-47.431	-53.214	-58.965
Varição arrecadação tributária (C)	5.256	10.238	14.953	19.405	23.601	27.546	31.246	34.706	37.931	40.926
A+B	-4.402	-8.771	-13.107	-17.412	-21.684	-25.925	-30.135	-34.314	-38.463	-42.582
A+B+C	854	1.468	1.845	1.994	1.917	1.621	1.111	391	-533	-1.656

TABELA 7

RESULTADOS DO MODELO DE BEM-ESTAR COM A DIMINUIÇÃO DA TARIFA PARA PARÂMETROS MÁXIMOS

Varição da tarifa em relação ao nível atual	-100%	-90%	-80%	-70%	-60%	-50%	-40%	-30%	-20%	-10%
Varição da quantidade	-10,7%	-9,6%	-8,5%	-7,4%	-6,3%	-5,2%	-4,2%	-3,1%	-2,1%	-1,0%
Varição do preço	-1,79%	-1,60%	-1,42%	-1,24%	-1,05%	-0,87%	-0,7%	-0,5%	-0,3%	-0,2%
Excedente do produtor (A)	-16.405	-14.786	-13.162	-11.532	-9.897	-8.257	-6.614	-4.966	-3.314	-1.659
Excedente do consumidor (B)	62.983	56.324	49.748	43.256	36.844	30.512	24.258	18.081	11.980	5.953
Varição arrecadação tributária (C)	-69.034	-60.153	-51.740	-43.784	-36.274	-29.199	-22.549	-16.314	-10.484	-5.049
A+B	46.578	41.538	36.587	31.724	26.947	22.254	17.644	13.116	8.666	4.295
A+B+C	-22.456	-18.615	-15.153	-12.060	-9.327	-6.945	-4.905	-3.198	-1.818	-754

TABELA 8

RESULTADOS DO MODELO DE BEM-ESTAR COM O AUMENTO DA TARIFA PARA PARÂMETROS MÁXIMOS

Varição da tarifa em relação ao nível atual	+10%	+20%	+30%	+40%	+50%	+60%	+70%	+80%	+90%	+100%
Varição da quantidade	1,0%	2,0%	3,0%	4,0%	5,0%	6,0%	7,0%	7,9%	8,9%	9,9%
Varição do preço	0,2%	0,3%	0,5%	0,7%	0,8%	1,0%	1,2%	1,3%	1,5%	1,6%
Excedente do produtor (A)	1.662	3.326	4.993	6.662	8.333	10.006	11.681	13.357	15.034	16.712
Excedente do consumidor (B)	-5.903	-11.778	-17.625	-23.445	-29.236	-35.000	-40.736	-46.445	-52.126	-57.780
Varição arrecadação tributária (C)	4.672	8.976	12.922	16.516	19.768	22.686	25.278	27.551	29.512	31.170
A+B	-4.242	-8.452	-12.633	-16.783	-20.903	-24.994	-29.056	-33.088	-37.093	-41.068
A+B+C	431	524	289	-267	-1.135	-2.308	-3.778	-5.538	-7.580	-9.898

Anexo 2 – Resultados do Modelo de Equilíbrio-Geral

Os resultados do Modelo de Equilíbrio-Geral são:

TABELA 9

RESULTADOS DO MODELO DE EQUILÍBRIO GERAL COM A DIMINUIÇÃO DA TARIFA PARA PARÂMETROS MÍNIMOS

Variação da tarifa em relação ao nível atual	-100%	-90%	-80%	-70%	-60%	-50%	-40%	-30%	-20%	-10%
Produção	-0,85%	-0,76%	-0,68%	-0,59%	-0,51%	-0,42%	-0,34%	-0,25%	-0,17%	-0,08%
Valor Adicionado	-0,53%	-0,48%	-0,42%	-0,37%	-0,32%	-0,26%	-0,21%	-0,16%	-0,10%	-0,05%
Impostos Indiretos	-0,36%	-0,32%	-0,28%	-0,25%	-0,21%	-0,18%	-0,14%	-0,11%	-0,07%	-0,03%
Emprego	-0,57%	-0,52%	-0,46%	-0,40%	-0,34%	-0,28%	-0,23%	-0,17%	-0,11%	-0,06%

TABELA 10

RESULTADOS DO MODELO DE EQUILÍBRIO GERAL COM O AUMENTO DA TARIFA PARA PARÂMETROS MÍNIMOS

Variação da tarifa em relação ao nível atual	+10%	+20%	+30%	+40%	+50%	+60%	+70%	+80%	+90%	+100%
Produção	0,08%	0,17%	0,25%	0,33%	0,41%	0,49%	0,57%	0,65%	0,73%	0,81%
Valor Adicionado	0,05%	0,10%	0,15%	0,20%	0,26%	0,31%	0,36%	0,41%	0,45%	0,50%
Impostos Indiretos	0,03%	0,07%	0,10%	0,14%	0,17%	0,21%	0,24%	0,27%	0,31%	0,34%
Emprego	0,06%	0,11%	0,17%	0,22%	0,28%	0,33%	0,38%	0,44%	0,49%	0,55%

TABELA 11

RESULTADOS DO MODELO DE EQUILÍBRIO GERAL COM A DIMINUIÇÃO DA TARIFA PARA PARÂMETROS MÉDIOS

Variação da tarifa em relação ao nível atual	-100%	-90%	-80%	-70%	-60%	-50%	-40%	-30%	-20%	-10%
Produção	-1,31%	-1,18%	-1,04%	-0,91%	-0,78%	-0,65%	-0,52%	-0,39%	-0,26%	-0,13%
Valor Adicionado	-0,83%	-0,74%	-0,66%	-0,57%	-0,49%	-0,41%	-0,33%	-0,24%	-0,16%	-0,08%
Impostos Indiretos	-0,55%	-0,49%	-0,44%	-0,38%	-0,33%	-0,27%	-0,22%	-0,16%	-0,11%	-0,05%
Emprego	-0,90%	-0,81%	-0,72%	-0,63%	-0,54%	-0,44%	-0,35%	-0,27%	-0,18%	-0,09%

TABELA 12

RESULTADOS DO MODELO DE BEM ESTAR COM O AUMENTO DA TARIFA PARA PARÂMETROS MÉDIOS

Variação da tarifa em relação ao nível atual	+10%	+20%	+30%	+40%	+50%	+60%	+70%	+80%	+90%	+100%
Produção	0,13%	0,25%	0,38%	0,50%	0,63%	0,75%	0,88%	1,00%	1,12%	1,24%
Valor Adicionado	0,08%	0,16%	0,24%	0,32%	0,40%	0,47%	0,55%	0,63%	0,71%	0,78%
Impostos Indiretos	0,05%	0,11%	0,16%	0,21%	0,26%	0,32%	0,37%	0,42%	0,47%	0,52%
Emprego	0,09%	0,17%	0,26%	0,35%	0,43%	0,52%	0,60%	0,69%	0,77%	0,85%

TABELA 13

RESULTADOS DO MODELO DE BEM ESTAR COM A DIMINUIÇÃO DA TARIFA PARA PARÂMETROS MÁXIMOS

Varição da tarifa em relação ao nível atual	-100%	-90%	-80%	-70%	-60%	-50%	-40%	-30%	-20%	-10%
Produção	-1,76%	-1,58%	-1,40%	-1,22%	-1,04%	-0,87%	-0,69%	-0,52%	-0,34%	-0,17%
Valor Adicionado	-1,11%	-1,00%	-0,89%	-0,77%	-0,66%	-0,55%	-0,44%	-0,33%	-0,22%	-0,11%
Impostos Indiretos	-0,74%	-0,66%	-0,59%	-0,51%	-0,44%	-0,36%	-0,29%	-0,22%	-0,14%	-0,07%
Emprego	-1,22%	-1,09%	-0,97%	-0,85%	-0,72%	-0,60%	-0,48%	-0,36%	-0,24%	-0,12%

TABELA 14

RESULTADOS DO MODELO DE BEM ESTAR COM O AUMENTO DA TARIFA PARA PARÂMETROS MÁXIMOS

Varição da tarifa em relação ao nível atual	+10%	+20%	+30%	+40%	+50%	+60%	+70%	+80%	+90%	+100%
Produção	0,17%	0,34%	0,51%	0,68%	0,84%	1,01%	1,17%	1,34%	1,50%	1,66%
Valor Adicionado	0,11%	0,22%	0,32%	0,43%	0,53%	0,64%	0,74%	0,85%	0,95%	1,05%
Impostos Indiretos	0,07%	0,14%	0,21%	0,28%	0,35%	0,42%	0,49%	0,56%	0,63%	0,70%
Emprego	0,12%	0,24%	0,35%	0,47%	0,59%	0,70%	0,81%	0,93%	1,04%	1,15%

Apex-Brasil: produção e disseminação de conhecimento em Negócios Internacionais

A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) assume um papel cada vez mais relevante na promoção de estudos e pesquisas sobre negócios internacionais. O Projeto Ecex (Ensino de Comércio Exterior), criado em 2020, visa incentivar a produção acadêmica sobre o tema, bem como a disseminação do conhecimento gerado pela Apex-Brasil, de forma a transformar o conhecimento tácito e disperso em conhecimento explícito, consolidado e compartilhado.

Com esse objetivo, a Agência acaba de lançar o E-book: Ensaios PEIEX 2020. O Programa de Qualificação para Exportação (PEIEX) é oferecido em 23 estados brasileiros e no Distrito Federal, por meio do estabelecimento de núcleos operacionais criados pela Apex-Brasil e instituições parceiras locais de ensino e pesquisa, como universidades, parques tecnológicos ou fundações de amparo à pesquisa, além de federações de indústria. Mais de 25 mil empresas já foram capacitadas nos últimos dez anos. No e-book, que reúne dezesseis ensaios, os profissionais dos Núcleos compartilham estudos de norte a sul do país sobre oportunidades e desafios para a qualificação de empresas durante e após a pandemia.



PLANO ESTRATÉGICO CONTINGENCIAL DO NÚCLEO PEIEX-RN

Núcleo PEIEX Natal/Polos Mossoró e Caicó - Rio Grande do Norte

Autores(as): Amanda de Almeida Lopes; Dellano Jatobá Bezerra Tinoco; Denis Oliveira da Silva; Gabriela Guirao Tasca; Hemilly Karoline Paiva de Oliveira; Lilá Rayana Matias de Freitas; João Florêncio da Costa Júnior; Laís Caroline Kuss; Mariana Corsino da Costa; Micaely Dantas de Araújo; Thomas Hermann Gunther Weber.

Falconi (2009) defende que a gestão precisa se exceder em três níveis inter-relacionados: no estabelecimento de metas, no desenvolvimento de planos e na operacionalização dos processos, de forma estrategicamente equilibrada. O equilíbrio entre esses fatores é a definição do sucesso, que só é possível por meio do planejamento estratégico. O desequilíbrio e o fracasso seriam, por definição, falhas de estratégia.

John Middleton (2003) alerta que ainda que haja diversas definições sobre o que é estratégia, é ponto pacífico o fato de que é vista, sobretudo, como gestão de conhecimento para adquirir informação sobre o ambiente de uma determinada organização, tanto interna quanto externamente. Assim, definindo os meios pelos quais indivíduos e organizações podem analisar, identificar e explorar fontes de vantagem competitiva.

O núcleo PEIEX-RN iniciou as atividades em fevereiro de 2020, quando a Covid-19 já era uma ameaça real aos negócios globalmente, apesar de ainda não ser possível antecipar a dimensão do impacto na economia do estado, do país e do mundo. Sabia-se, todavia, que uma estratégia de adaptação e antecipação era imprescindível ao núcleo. Apesar das ameaças externas, falhar em atingir as metas preestabelecidas indicaria um erro de estratégia, não uma casualidade inevitável.

Nesse contexto, o presente ensaio busca explicar o processo de planejamento estratégico que permitiu ao núcleo PEIEX-RN adaptar-se às mudanças ocorridas durante a pandemia. Isso contribuiu para antecipar as tendências relativas ao trabalho remoto e à gestão de equipes à distância, que agregaram valor ao funcionamento do núcleo e permitiram a melhoria dos processos de comunicação e atendimento.

Quando o Decreto nº 29513, de 13/03/2020, foi publicado, oficializando a quarentena no estado, o PEIEX-RN já estava totalmente adaptado à realidade do trabalho remoto. Assim, foi possível manter suas operações, sem nenhum dano aos empresários e aos técnicos e sem deixar de superar todas as metas previamente estabelecidas.

O plano contingencial do PEIEX-RN, elaborado antecipadamente com contribuição de toda a equipe, baseou-se em três preceitos fundamentais: adaptação, antecipação e comunicação. Os principais objetivos traçados pelo time foram:

- mitigar o impacto da covid-19 sobre o desempenho do PEIEX-RN, mantendo pelo menos 75% dos atendimentos já iniciados;
- superar as metas pré-pandemia em no mínimo 20%, transformando a ameaça da pandemia em uma oportunidade de consolidação do PEIEX-RN junto a empresas e parceiros.

Coube à coordenação e à monitoria o papel de integrar os diversos *stakeholders*, maximizando os resultados das atuações dos membros da equipe. Isso se deu principalmente na obtenção de novos contatos com empresas interessadas em se inscrever no PEIEX-RN, na manutenção dos atendimentos vigentes, e no estreitamento de parcerias institucionais.

Inicialmente, foi criado um formulário de interesse divulgado na página do PEIEX-RN (<https://www.unp.br/peiex/>); no Instagram (@peiex.rn); nas mídias sociais dos demais membros do time; nas listas de contatos de parceiros institucionais; assim como em todos os eventos organizados desde março de 2020 pelo núcleo PEIEX-RN. Isso possibilitou a coleta de novas empresas interessadas e a análise da eficiência das ações de *marketing* para obtenção de contatos, medindo a eficácia de cada parceiro do PEIEX-RN em atrair empresas para o projeto.

O *networking* corpo-a-corpo possibilitou a realização do primeiro lançamento remoto de um núcleo PEIEX em todo o Brasil, envolvendo todos os membros do Comitê Consultivo e outras instituições que trabalham em parceria com o PEIEX-RN, além de empresários da região. O evento teve amplo alcance na mídia regional, com quinze inserções na imprensa local, incluindo entrevistas em rádio e TV.

Essa integração já resultou em setenta encaminhamentos de empresários para parceiros institucionais e projetos setoriais da Apex-Brasil; quatro *webinars* (contemplando as necessidades dos empresários) e a aproximação com parceiros institucionais; além de uma série de participações em eventos promovidos por parceiros, divulgando o nome do PEIEX em todo o estado.

O desafio dos técnicos extensionistas, em grande parte, foi vender a ideia da importância do PEIEX dentro do cenário de crise. Neste sentido, o “*pitch* de vendas” focou em enfatizar a necessidade de que as empresas se preparassem para a grande elevação de demanda que deveria ocorrer quando a situação do mercado se normalizasse, sendo esse o grande diferencial que possibilitou a manutenção de mais de 80% dos atendimentos já existentes antes da epidemia e a rápida inserção de novas empresas.

O atendimento foi adaptado para o formato remoto, incluindo treinamentos individualizados com os técnicos e os empresários para que pudessem utilizar as ferramentas da melhor forma possível. Técnicos e demais membros se comunicavam constantemente por meio de um grupo de WhatsApp, criado com o intuito de maximizar a comunicação entre o time e discutir melhores práticas de forma ágil. Em apenas um dia, todos estavam cientes de como utilizar as ferramentas de atendimento remoto, das mudanças que ocorreriam nos processos e das estratégias de comunicação com os clientes, não havendo assim, interrupção significativa do fluxo de atendimento.

Os técnicos também tomaram para si a responsabilidade da criação de um conteúdo especializado. Nessa direção, mais de vinte vídeos foram criados e promovidos nas mídias sociais, oferecendo informações relevantes para atrair a atenção do empresariado.

O corpo de Apoio Técnico contribuiu com a criação de em média dois panoramas de mercado por mês nas áreas mais sensíveis e com maior demanda no estado, baseados nas especificações dos técnicos, nas informações de *sites* como *Tradeweb* e Passaporte para o Mundo, e no relatório RN: “Perfil e Oportunidades de Exportações e Investimentos” da Apex-Brasil.

Como resultado, entre março e agosto de 2020, 72 empresas foram aprovadas para atendimento (40% acima da meta original); houve 65 assinaturas do Termo de Adesão (35% acima da meta); 19 planos de trabalho foram concluídos (um marco histórico, 300% acima da meta); e 18 avaliações de empresas foram recebidas (três meses antes dos primeiros valores previstos nas metas).

Desse modo, graças à sua capacidade de adaptação, antecipação e comunicação maximizadas, e por meio de planejamento estratégico, o PEIEX-RN transformou a ameaça da quarentena em oportunidade, aumentando o número de atendimentos, diversificando serviços para os empresários, estreitando laços com os parceiros institucionais e fomentando parcerias com outros *stakeholders* relevantes no mercado.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Pedro Henrique Gandra Pia de (org.). *Rio Grande do Norte: Perfil e Oportunidades de Exportações e Investimentos 2020*. Apex Brasil, 2020.

FALCONI, Vicente. *O Verdadeiro Poder*. Belo Horizonte: INDG Tecnologia e Serviços Ltda., 2009.

BARBOSA, Nelson; KOZUL-WRIGHT, Richard. How to pay for the war. *Financial Times*, 19 de março de 2020.

COSTA JÚNIOR, João Florêncio. O Mercado é Imprevisível. *Tribuna do Norte*, 22 de março de 2020.

COSTA JÚNIOR, João Florêncio. *Gestão da internacionalização para incubadoras e empresas incubadas*. Natal: Editora Universidade Potiguar – Edunp, 2020.

MIDDLETON, John. *The Ultimate Strategy Library*. Oxford: Capstone Publishing, 2003. Relatório Mensal Anexo 12 – 08/2020. Núcleo PEIEX-RN, setembro de 2020. Relatórios Mensais Doc 2 – 03/2020 a 08/2020. Núcleo PEIEX-RN, setembro de 2020.

PERFIL DA EMPRESA COMO DETERMINANTE PARA O ATENDIMENTO REMOTO

NÚCLEO PEIEX Passo Fundo - Rio Grande do Sul

Autores(as): Caroline Rodegheri de Souza; Cassiane Chais; Isaque Koche; Lúbia Tamires Rintzel; Marcos Simões; Mônica da Pieve

O Núcleo PEIEX-Passo Fundo possui sua sede na Universidade de Passo Fundo (UPF), e contempla uma equipe de técnicos extensionistas oriunda de municípios em torno da sede, a saber: Sarandi, Marau, Tapejara, Sananduva, Erechim, Não-Me-Toque e Carazinho. Porém, alguns atendimentos fora do raio de atuação de 100 km de distância foram solicitados por empresários ou prospectados pelo núcleo, após a devida avaliação e aprovação da viabilidade no atendimento remoto.

Outro fator que inseriu a atividade remota no contexto foi a suspensão das atividades presenciais em março de 2020 de diversos setores no estado do Rio Grande do Sul, e no Brasil como um todo, em razão da pandemia ocasionada pela Covid-19. A Fundação Universidade de Passo Fundo orientou, por meio de um comunicado, os setores administrativos e projetos a trabalhar de forma remota.

O Decreto nº 55.115 do governo do estado atingiu empresas que deixaram de operar ou reduziram sua capacidade produtiva, ocasionando queda na lucratividade e causando prejuízos financeiros e demissões ao longo da cadeia. Por consequência disso, as operações e o atendimento presencial do núcleo PEIEX precisaram de uma nova forma de trabalho, majoritariamente remoto.

Se em um primeiro momento isso causou estranhamento por parte dos empresários atendidos, na sequência houve um período de adequação e compreensão por parte de todos, tanto técnicos quanto empresários. Assim, o atendimento seguiu de maneira remota, por salas virtuais, e a documentação do núcleo sendo mantida de forma eletrônica, por meio de assinaturas digitais, e-CPF, e até mesmo *e-mails* como forma de documentar a aceitação do empresário para o atendimento do técnico.

As capacitações foram realizadas por aplicativos de salas virtuais, com a presença de uma ou mais empresas, qualificações individuais ou coletivas, dependendo do tema trabalhado. Como essa atividade não exigia deslocamento do técnico, foi possível uma adaptação ao horário de atendimento, podendo ser realizado ao final do expediente, antes do turno de trabalho, finais de semana, ou conforme a necessidade dos empresários e colaboradores.

Outra estratégia adotada em alguns casos, dependendo da maturidade e engajamento dos empresários, era construir o plano de exportação no decorrer do plano de trabalho, assim o empresário poderia compreender exercitando a elaboração do seu próprio planejamento para exportar. Dessa forma, foi possível visualizar e aplicar as qualificações recebidas e também auxiliar na organização da construção do plano de exportação, que ao ser realizado de forma isolada exige a retomada, e certas vezes grande esforço por parte do técnico para que seja finalizado e construído de maneira organizada e efetiva.

Na entrega do plano de trabalho e de exportação, a assinatura com o e-CPF facilitou o processo de encerramento da empresa e agilizou a manutenção da documentação virtual e original, sem a impressão de papeis e a necessidade de arquivos permanentes na sede do núcleo.

Pode-se afirmar que o núcleo PEIEX de Passo Fundo se mobilizou para ajustar-se, de maneira ágil, ao novo contexto apresentado pela pandemia em relação às atividades presenciais, bem como procurou discutir estratégias de prospecção e atendimento para dar continuidade de forma eficaz às empresas aderidas.

Passado esse momento, alguns atendimentos foram retomados de forma presencial, e com isso a equipe pôde fazer algumas análises e avaliações desse período, extraindo boas práticas, oportunidades de melhoria e aprendizados para a atuação do próprio núcleo, e aqui compartilhar a experiência, com os núcleos do Brasil.

Durante o período da pandemia houve prospecções e adesões de empresas sem contato presencial, onde a equipe técnica realizou pesquisas na internet, associações comerciais dos municípios e contato com as prefeituras para identificar as empresas da região com potencial para a exportação de produtos e serviços. Com a aprovação da empresa, assinatura e adesão, por meio do e-CPF, toda a documentação foi assinada e mantida no sistema eletrônico do núcleo. Até o momento, em quinze meses de convênio com o núcleo Passo Fundo foram aderidas 150 empresas. Dessas, setenta estão com atendimento concluído e quinze realizaram sua primeira exportação durante a capacitação. Os principais setores atendidos são: metal-mecânico, têxtil e alimentos.

Como lições aprendidas, é possível destacar que, para um atendimento remoto de sucesso, o perfil da empresa selecionada pode determinar o sucesso ou fracasso da execução dos planos. Nesse sentido, apresentam-se algumas características desse perfil de sucesso: maturidade da empresa; capacidade de adaptação às tecnologias e foco na exportação.

A maturidade da empresa é necessária para que se possa compreender a importância da dedicação ao plano de trabalho e que, mesmo de forma virtual, o encontro precisa ser levado a sério tanto no cumprimento de horários agendados como na tomada das decisões; a capacidade de adaptação às tecnologias é importante para que a comunicação não seja um obstáculo entre os envolvidos no processo; o foco na exportação é fundamental para todas as empresas participantes do PEIEX, porém para uma empresa com atendimento virtual, ele precisa ser ainda maior, pois de acordo com Alves (2011) a aprendizagem pode ser comprometida quando o receptor da mensagem não realiza questionamentos, não sana suas dúvidas, e sem receber esse *feedback* o técnico poderá concluir que o conhecimento foi repassado de maneira produtiva.

Por meio dessas características forma-se um perfil de empresa que acreditamos atender às demandas e expectativas de cumprimento das fases do atendimento de maneira remota, sem comprometer o andamento do plano de trabalho e de exportação, que compõe a metodologia do PEIEX. Entende-se que esse perfil não está completo, e deve ser discutido e dialogado com outras experiências entre núcleos do país, mas com isso busca-se ressaltar a importância de compreender que alguns perfis de empresa podem ser atendidos de maneira *on-line*, satisfazendo e surpreendendo, e outros perfis necessitam de outras abordagens para que se mantenham motivados e convictos de que a exportação pode ser um caminho para empresas, independentemente do porte ou faturamento.

REFERÊNCIAS

ALVES, Lucineia. 2011. **Educação a distância: conceitos e história no Brasil e no mundo**. Disponível em: http://www.abed.org.br/revistacientifica/Revista_PDF_Doc/2011/Artigo_07.pdf. Acesso em: 11 set. 2020.

FUPF – FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO. FUPF comunica novas medidas para funcionários e estagiários. Disponível em: <https://www.upf.br/noticia/fupf-comunica-novas-medidas-para-funcionarios-e-estagiarios>. Acesso em: 11 set. 2020.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). *Decreto nº 55.115*, de 13 de março de 2020.

Para conhecer os demais estudos do E-BOOK: Ensaio PEIEX 2020, acesse: www.apexbrasil.com.br

Presidente

Antonio Carlos da Silveira Pinheiro

Vice Presidente

Miguel Lins

Diretor-Geral

Eduardo Augusto Machado

Conselho Superior

Aderbal Fernandes Lima, Alan do Amaral Fernandes, Carlos Frederico Braz de Souza, Carlos M. Bittencourt, Carlos Massaru Takahashi, Carlos R. Pio da C. Filho, Claudia Regina M. Lacerda, David Taff, Embaixador Orlando Leite Ribeiro, Fabrizio Sardelli Panzini, Fernando Honorato Barbosa, Fernando Mario Garcês B. Costa, George Teixeira Pinheiro, Herlon Alves Brandão, José Antonio Magalhães Lins, José Augusto de Castro, José Serrador Neto, José Velloso D. Cardoso, Kelly Cristiane Fernandes de Araújo Mendes, Lília Miranda, Lucas P. de Couto Ferraz, Luiz Augusto de C. Neves, Marco Polo S. Moreira Leite, Min. Luiz César Gasser, Paulo Eduardo da Silva Guimarães, Paulo Manoel Lenz C. Protásio, Pedro Parente, Ricardo Keiper de Carvalho e Silva, Rodrigo P. Tavares, Sergio Approbato M. Junior, Ricardo Knoepfelmacher, Sergio R. Segóvia Barbosa, Thomaz Marinho de A. Zanotto, Wagner Medeiros

Instituidores

Banco do Brasil S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A., Banco Itaú-Unibanco S.A., BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, Banco Santander (Brasil) S.A., Caixa Econômica Federal, Petrobrás Petróleo Brasileiro S.A., IRB-Brasil Resseguros S.A. e Vale

Mantenedores Premium

Apex-Brasil-Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, Banco Bradesco S.A., CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens Serviços e Turismo, CNI - Confederação Nacional da Indústria, FIESC - Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina, FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Huawei do Brasil Telecomunicações

Mantenedores Especiais

ABIMAQ-Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos, Banco Central do Brasil, CIERGS - Centro das Indústrias do Rio Grande do Sul

Mantenedores Simples

ABIQUIM - Associação Brasileira das Indústrias Químicas, Banco BTG Pactual S.A., Cisa Trading, LCA Consultores e MB Associados

Conselho Editorial

Eduardo Augusto Guimarães, José Augusto Guilhon de Albuquerque, José Tavares de Araújo, Leane Naidin, Lia Valls Pereira, Mário Cordeiro de Carvalho Júnior, Maurício Mesquita, Pedro da Motta Veiga, Roberto Bouzas e Rubens A. Barbosa

Diretor Responsável

Eduardo Augusto Machado

Editor-Chefe

Mário Cordeiro de Carvalho Júnior

Diagramação

Leonardo Felipe Pereira da Silva

Dados para Catalogação

Edição N° 146, janeiro, fevereiro, março de 2021
 Ano XXXV - ISSN-0102-5074

Todos os Direitos Reservados

Nos termos da legislação que resguarda os direitos autorais, é proibida a reprodução total ou parcial, bem como a produção de apostilas a partir desta revista, de qualquer forma ou por qualquer meio - eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópia e de gravação - sem a permissão, por escrito, dos editores.

Publicação/Distribuição

Esta revista é publicada e distribuída exclusivamente pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior - FUNCEX, registrada sob o CNPJ/MF n°42.580.266/0001-09, situada à Rua Sete de Setembro, 99, 23° andar, Centro, CEP 20050-005, Cidade do Rio de Janeiro, RJ. Telefone: (21) 2509-7000 e (21) 9 8111-1760 (Celular e WhatsApp).

Os conceitos emitidos em artigos assinados são de responsabilidade de seus autores, não expressando necessariamente o ponto de vista da Funcex e do Conselho Editorial.

Instrução para os autores

Com o objetivo de incentivar o debate livre que contribua para o desenvolvimento do comércio exterior brasileiro, a RBCE está aberta à colaboração de todos que se interessem em participar. Artigos, análises e trabalhos acadêmicos podem ser enviados para o e-mail da revista: publicacoes@funcex.org.br.

Assinaturas

Para obter informações, envie e-mail para publicacoes@funcex.org.br.

Edição Eletrônica

A versão eletrônica da RBCE está disponível gratuitamente no site: <https://funcex.org.br/info/c/revista-brasiliana-de-comercio-exterior>

Sobre a Funcex

A Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior - Funcex é uma instituição de caráter técnico, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. Foi instituída em 12 de março de 1976 e tem como principais objetivos o desenvolvimento de atividades de pesquisa, a elaboração de estudos, a formação de pessoal, a divulgação e disseminação de informações e a prestação de serviços de assistência técnica no campo de comércio exterior.

A atuação da Fundação tem sido possível graças ao apoio de um grupo de empresas mantenedoras e instituidoras e à comercialização de trabalhos técnicos (projetos e consultorias) e serviços (cursos, workshops e seminários) executados pela própria instituição, sob a orientação de seu Conselho Superior, que conta com representantes de órgãos públicos e privados. Além desta revista, a Funcex publica mensalmente dois boletins: Comércio Exterior: Índices de Preço e *Quantum*; e Balança Comercial e Rentabilidade das Exportações.

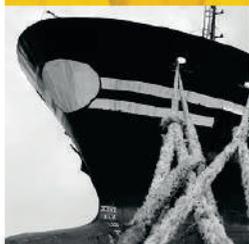
Saiba mais sobre as atividades da Funcex acessando o site www.funcex.org.br



CERTIFICADO
DE **ORIGEM**

**QUEM ENTENDE
DE COMÉRCIO
EXTERIOR SABE
POR QUE EMITIR O
CERTIFICADO
DE ORIGEM
COM A FIESP**

Emitir seu **certificado de origem** com a Fiesp, seja impresso ou digital, é contar com uma equipe de especialistas atenta às constantes atualizações da legislação, 43 pontos de atendimento no Estado de São Paulo, um sistema robusto que possui as normas de origem automatizadas e qualidade técnica reconhecida internacionalmente.



**QUER AUMENTAR SUA
COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL?
CONTE COM A MAIOR EMISSORA DE
CERTIFICADO DE ORIGEM DO BRASIL.**

Conheça o **e-COOL**, nosso sistema
emissor de certificados de origem
www.certificadocool.com.br



Saiba mais sobre
o certificado de origem da Fiesp:
<http://certificado-origem.fiesp.com.br>

FIESP **CIESP**