

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – UFPR
SETOR DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS**

ESPECIALIZAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

**CURITIBA
2012**

WILSON DE OLIVEIRA FRANCO CARNEIRO NETO

**CÂMBIO E METAS DE INFLAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS CUSTOS
ENVOLVIDOS NO USO DO CÂMBIO COMO ESTRATÉGIA DE
COMPETITIVIDADE DAS EXPORTAÇÕES**

Trabalho acadêmico apresentado como
requisito à obtenção de nota do Módulo
de Monografia do Curso de
Especialização em Desenvolvimento
Econômico da Universidade Federal do
Paraná – UFPR

Professor Orientador: Fernando Motta
Correa

**CURITIBA
2012**

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	01
2	TAXA DE CÂMBIO E CRESCIMENTO ECONÔMICO	03
3	A POLÍTICA CAMBIAL NAS DIFERENTES FASES DA ECONOMIA BRASILEIRA (1968-2012)	06
3.1	O sistema de minidesvalorizações cambiais (1968-1990)	06
3.2	Regime de taxa de câmbio com flutuação suja (1990 a 1994)	08
3.3	Regime de câmbio limitadamente flexível (bandas cambiais) 1994 a 1999	09
3.4	Regime de câmbio flutuante (1999 até os dias de hoje)	17
4.	CÂMBIO E METAS DE INFLAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS CUSTOS ENVOLVIDOS NO USO DO CÂMBIO COMO ESTRATÉGIA DE COMPETITIVIDADE DAS EXPORTAÇÕES	18
4.1	Metas de inflação no Brasil	18
5.	ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE COMPETITIVIDADE DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS (1960-2002)	22
5.1	Políticas de incentivos às exportações (1960 – 1990)	22
5.2	Políticas de incentivos às exportações (1990 – 2002)	25
6.	INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E EXPORTAÇÕES: ALGUMAS RELAÇÕES PARA O BRASIL	28
	CONCLUSÃO	34
	REFERÊNCIAS	36

INTRODUÇÃO

O regime de metas de inflação foi implementado no Brasil em 1999, desde então a taxa de câmbio se tornou uma variável exógena para o Banco Central e para o governo, pois o único objetivo da autoridade monetária deve ser o de atingir a meta de inflação utilizando-se para isso o instrumental da taxa de juros.

Dessa forma como a taxa de câmbio é determinada pelo mercado a situação para o comércio internacional se tornou mais complicada, pois a taxa de câmbio não pode ser utilizada para aumentar a competitividade das exportações dada à preocupação do país com a meta inflacionária.

Nesse cenário de câmbio flutuante e metas de inflação se faz necessário discutir de que forma o país pode aumentar sua competitividade externa e diversificar sua pauta de exportação.

O presente trabalho busca dentro de um contexto macroeconômico apontar uma estratégia de política de inovação tecnológica com o objetivo de obter ganhos de competitividade dado o regime de metas de inflação com câmbio flutuante.

O objetivo geral da pesquisa é apontar como uma política que incentive a inovação tecnológica por parte das empresas pode ser benéfica para aumentar a competitividade das exportações do país dada à restrição da utilização da taxa de câmbio para atingir tal objetivo. Para alcançar o objetivo geral se faz necessário discutir outras questões relevantes a respeito do tema proposto, entre elas: a importância da taxa de câmbio como provedora de crescimento econômico, os tipos de regimes cambiais e comerciais utilizadas no Brasil, a relação entre o regime de metas de inflação, câmbio flutuante e a competitividade externa, além da questão da inovação tecnológica com fonte de diferenciação dos produtores.

A hipótese levantada é a de que o setor público investe pouco no que diz respeito à inovação tecnológica e que alguns programas governamentais de pesquisa e desenvolvimento só atingem (em muitos casos) as grandes empresas. Dessa forma se faz necessário uma agenda que contemple incentivos mais eficientes na área da inovação tecnológica para que o país

possa dar um salto qualitativo no comércio internacional, com produtos de alta tecnologia com maior valor agregado redefinindo no longo prazo o país, com infra-estrutura e mão de obra qualificada.

O trabalho está estruturado em seis capítulos além da introdução e é dividido da seguinte forma: No capítulo dois, é feita uma breve discussão da relação entre a taxa de câmbio e o crescimento econômico a fim de elucidar a importância da variável câmbio na determinação do crescimento das nações. No terceiro capítulo será feita uma análise das políticas cambiais utilizadas no Brasil no período de 1968-2012 com o intuito de verificar quais foram os regimes cambiais utilizados e suas consequências para o comércio exterior. O quarto capítulo contempla o regime de metas de inflação aliado ao regime de câmbio flutuante. O quinto capítulo faz uma breve análise das políticas de incentivos às exportações adotadas no Brasil entre 1960 a 2002. O capítulo seis levanta a questão da inovação tecnológica e seu papel como possível alternativa de aumentar a competitividade das exportações brasileiras. E por fim, serão feitas as considerações finais a cerca do tema.

2. TAXA DE CÂMBIO E CRESCIMENTO ECONÔMICO

A taxa de câmbio é uma variável de extrema importância e a escolha de uma boa política cambial pode ditar um futuro promissor ou não dos países. Um exemplo de sucesso de política cambial foi a do Leste Asiático que adotaram uma política industrial e cambial focada em exportações o que trouxe grande desenvolvimento para esses países, na outra ponta a maioria dos países latino americanos adotaram outra postura em relação à política cambial e passaram décadas de baixo crescimento econômico.

Segundo Williamson (2003) o pensamento *mainstream* sugere três abordagens para a escolha da política cambial. A política da âncora cambial, onde a autoridade monetária adota uma taxa de câmbio valorizada com o principal objetivo de controle inflacionário; A abordagem das metas reais que reconhece a importância pró ativa das taxas de câmbio na determinação do crescimento econômico e do equilíbrio macroeconômico; E, por fim, a abordagem que defende uma maior estabilidade da taxa de câmbio, pois defendem que as instabilidades cambiais causam problemas e incertezas para a economia.

Após descrever as principais abordagens defendidas de políticas cambiais Williamson (2003) destaca uma política cambial alternativa a essas sugeridas, denominada por ele de abordagem da taxa de câmbio como estratégia de desenvolvimento.

Segundo essa abordagem, a taxa de câmbio é uma variável-chave de política econômica. Assim, se o país a mantém em um nível relativamente competitivo, que motive suas empresas a venderem produtos outros que a tradicional exportação de *commodities*, isso implica aumento dos investimentos, do emprego e o crescimento econômico. (ARAÚJO, 2009, p.7)

Diversos autores corroboram essa abordagem e defendem uma política cambial competitiva, vários países que obtiveram altas taxas de crescimento econômico servem de exemplo empírico das vantagens de adotar um câmbio desvalorizado dentre eles Hong Kong, Coreia, Cingapura, Taiwan além do Leste Asiático. Esses países adotaram uma estratégia com foco nas exportações de manufaturados simples, com baixo valor agregado, no entanto,

com o passar do tempo tal estratégia alcançou tanto êxito que esses países conseguiram aumentar sua diversificação de produtos para exportação, aumentando o valor agregado de seus produtos, trazendo maior desenvolvimento tecnológico. Tal sucesso atraiu também maior parcela de Investimento Estrangeiro Direto (IED), o que explica em grande monta o elevado crescimento e desenvolvimento econômico desses países.

Segundo Bresser Pereira *apud* Araújo (2009) a taxa de câmbio desvalorizada assegura a estabilidade do balanço de pagamento já que restringe o nível das importações e estimula as exportações, além disso, uma taxa de câmbio competitiva aumenta a poupança e conseqüentemente os investimentos tornando-se ferramenta essencial para o crescimento econômico.

Frenkel (2004) *apud* Araújo (2009) é outro defensor de uma taxa de câmbio competitiva, o autor analisou a relação entre a taxa de câmbio real¹ e o nível do emprego na Argentina, no Chile, no México e no Brasil, entre 1980 e 2003 esses países utilizaram-se de um câmbio valorizado como âncora para controle da inflação e em todos esses países tal política resultou em crises econômicas.

Após essa análise Frenkel (2004) conclui que:

Preservar a competitividade e a estabilidade da taxa de câmbio real é uma das melhores contribuições que a política macroeconômica pode dar para melhorar o desempenho macroeconômico nos países em desenvolvimento. Sendo assim, a política cambial deve ser apresentada como um componente de um regime de política macroeconômica apto a perseguir diversos objetivos – na maioria das vezes conflitantes – em um caminho coerente que considere o crescimento e o desenvolvimento econômico de longo prazo. (ARAUJO, 2009, p.9)

Rodrik (2004) *apud* Araujo (2009) também acredita na relação taxa de câmbio competitiva e crescimento econômico. A desvalorização cambial segundo o autor tem várias vantagens, dentre elas: maior diversificação da gama de exportações; disciplina da concorrência externa onde as atividades comercializáveis são obrigadas a concorrer com empresas competitivas

¹ Taxa de câmbio real refere-se ao valor deflacionado do preço em moeda nacional de uma unidade monetária da moeda estrangeira tomada como referência (no caso do Brasil, o dólar americano).

mundialmente, “por fim, a maneira pela qual a depreciação subsidia atividades comercializáveis com o exterior é completamente amigável ao mercado. Baseado nessas razões, o autor defende que uma política crível e sustentada de desvalorização da taxa de câmbio real constitui uma das formas mais eficazes de política industrial”. (ARAUJO, 2009 p.9).

No que permeia a inovação tecnológica, Gala (2007) *apud* Araujo (2009) destaca a relevância de um câmbio real competitivo para incentivar a exportação de bens não-tradicionais, ou seja, intensivos em tecnologia. Segundo o autor “uma taxa de câmbio relativamente depreciada gera estímulos para o desenvolvimento de um setor de bens comercializáveis independente do setor de commodities básicas”. (ARAUJO, 2009, p.13).

3. A POLÍTICA CAMBIAL NAS DIFERENTES FASES DA ECONOMIA BRASILEIRA (1968-2012)

Nesse capítulo é feita uma breve análise das políticas cambiais utilizadas no Brasil no período de 1968 a 2012 a fim de verificar quais os tipos de regimes cambiais o país adotou além de verificar as conseqüências dessas políticas sobre as exportações.

O Brasil no período considerado utilizou-se de quatro tipos diferentes de regimes cambiais de determinação da taxa de câmbio:

- de agosto de 1968 a fevereiro de 1990: sistema de mini desvalorizações cambiais;
- de março de 1990 a junho de 1994: sistema de taxa de câmbio com flutuação suja;
- de julho de 1994 a janeiro de 1999: sistema de taxa de câmbio limitadamente flexível;
- De janeiro de 1999 até o presente momento: sistema de taxa de câmbio flexível².

3.1 O sistema de minidesvalorizações cambiais (1968-1990)

O regime tinha como orientação a versão relativa da paridade do poder de compra da moeda (PPC), ou seja, as desvalorizações nominais do câmbio devem se igualar à diferença entre a inflação doméstica e a inflação internacional, tendo por objetivo manter uma certa paridade real fixa da moeda. (ALMEIDA; BACHA, 1999).

Segundo ZINI as minidesvalorizações cambiais no Brasil seguiram a seguinte regra:

(...) até o primeiro semestre de 1983 (deixando de lado algumas mudanças de ênfase durante o período) era desvalorizar a moeda seguindo a diferença entre a inflação doméstica medida pelo Índice Geral de Preços (IGP) e a inflação internacional (...). De meados de 1983 a 1985 a regra tornou-se mais simples: o cruzeiro foi vinculado ao dólar e as desvalorizações foram iguais à inflação doméstica (IGP). No segundo e terceiro trimestres de 1985 as desvalorizações

² O regime cambial implementado oficialmente pelo governo em 1999 foi o de flutuação pura, no entanto o BACEN intervém sempre que necessário com o intuito de que a taxa de câmbio não influencie negativamente outros objetivos macroeconômicos.

excederam a taxa de inflação doméstica para compensar a apreciação do dólar. (ZINI JR, 1993, p. 118)

Segundo o mesmo autor citado o regime de minidesvalorizações cambiais tinha como objetivo o de evitar um ataque especulativo contra a moeda nacional e, além disso, proteger a receita dos exportadores de uma possível deterioração.

Segundo Almeida e Bacha três elementos caracterizaram esse período em que vigorou no Brasil o regime de minidesvalorizações cambiais.

Três elementos caracterizaram o período em que vigorou a política brasileira de minidesvalorizações cambiais, quais sejam: os pequenos intervalos entre as desvalorizações, o pequeno valor percentual em cada uma delas e sua suspensão em determinados momentos e retomada em seguida. No período de 1968 a 1983 os intervalos entre as desvalorizações eram de três a dez dias. No período seguinte, de 1984 a fevereiro de 1986, o intervalo entre as desvalorizações foi diminuindo, chegando a ser diário e com valores percentuais pré-anunciados no final de 1985. Em 1986, a política foi suspensa após a implementação do Plano Cruzado, tendo o câmbio permanecido fixo de março a outubro. Os reflexos negativos do “congelamento” do câmbio sobre as exportações tornaram-se mais acentuados a partir do mês de setembro de 1986, quando as exportações registraram forte declínio. De novembro de 1986 a dezembro de 1988, o Governo Federal retomou a política de desvalorizações cambiais diárias, tendo realizado em 12/06/87 uma mididesvalorização cambial de 9,5%. Com a recuperação cambial nesses meses, as exportações voltaram a crescer. Ao final de 1988, o mercado oficial de divisas foi segmentado em taxas administradas e taxas flutuantes. As taxas administradas compunham o dólar comercial, e as taxas flutuantes abrangiam o dólar para fins de turismo, viagens, transferências e operações especiais. (ALMEIDA; BACHA, 1999; p. 10-11)

No começo do ano de 1989 entra em vigor no país um novo plano de controle inflacionário – o Plano Verão. Com o novo plano em vigor o câmbio foi desvalorizado em 16,38%, sendo mantido fixo até o mês de abril, quando o nível das exportações brasileiras voltaram a sofrer significativamente. A partir de julho do mesmo ano, o Governo voltou à prática de desvalorizar o câmbio de forma diária, no entanto essas desvalorizações não foram suficientes para recuperar o declínio das exportações. (ALMEIDA; BACHA, 1999)

3.2 Regime de taxa de câmbio com flutuação suja (1990 a 1994)

O Brasil adotou pela primeira vez essa modalidade entre março de 1990 a junho de 1994 e posteriormente voltou a utilizar esse regime a partir de junho de 1999 até os dias atuais atrelado ao regime de metas de inflação.

Esse regime é caracterizado pelo descomprometimento do Governo pela manutenção de um nível na taxa de câmbio, teoricamente a taxa de câmbio é “livre” e determinada pelas forças do mercado, ou seja, a oferta e demanda no mercado de divisas é que determinariam o valor no câmbio. No entanto para evitar exageros no valor da moeda estrangeira o Governo sempre que achar necessário pode intervir no mercado comprando e/ou vendendo dólares para evitar distorções na economia.

“No período de 1990 a 1991, as forças do mercado de câmbio trabalharam no sentido de fazer o câmbio variar de acordo com a inflação esperada para o mês” (ZINI JR 1993 *apud* ALMEIDA; BACHA, 1999). No entanto devido a intervenções do Banco Central (que estava preocupado com a queda das exportações) a taxa de câmbio desvalorizou-se além das expectativas do mercado, no final de setembro de 1991, o Banco Central pela mesma razão, voltou a intervir de forma ainda mais agressiva e a taxa de câmbio teve uma desvalorização de 14% em um único dia. (ALMEIDA; BACHA, 1999).

De janeiro de 1992 a março de 1994, o BACEN passou a intervir no mercado de divisas, com desvalorizações diárias, objetivando acompanhar a taxa de inflação doméstica medida pelo Índice de Preços no Atacado (IPA). O diferencial entre a taxa de juros doméstica e internacional dificultou a tarefa do Banco Central, já que havia uma forte entrada de capital estrangeiro no país a qual pressionava a valorização da taxa de câmbio. Dessa forma a autoridade monetária passou a intervir de forma mais incisiva no mercado cambial, o que resultou em um aumento expressivo no nível das reservas internacionais. (ALMEIDA; BACHA, 1999).

Entre março a junho de 1994, começava a ser posto em prática pelo Governo o Plano Real e uma das medidas adotadas foi a criação da Unidade Real de Valor (URV) a qual trouxe novas alterações na política cambial brasileira:

No período de março a junho de 1994, a taxa de câmbio e a maioria dos preços da economia brasileira passaram a ser corrigidos pela variação da Unidade Real de Valor (URV). O preço máximo de venda de cada dólar norte-americano estabelecido pelo Banco Central passou a ser igual a uma URV. Ou seja, o Banco Central fixou a paridade máxima de US\$ 1 = 1URV. O valor da URV era anunciado previamente, vigorando no dia seguinte. Desse modo, os agentes econômicos conheciam com antecedência a desvalorização nominal máxima, em relação ao dólar, que a moeda nacional poderia sofrer. (ALMEIDA; BACHA, 1999, p. 12)

Após a implantação da URV, o Banco Central interviu no mercado comprando divisas, já que havia excesso de oferta de moeda estrangeira dado principalmente o diferencial da taxa de juros, “no sentido de tentar assegurar uma certa estabilidade à taxa de câmbio real. Através dessa operação foi possível assegurar variações idênticas entre a taxa de câmbio nominal e a URV, no período de março a junho de 1994.” (ALMEIDA; BACHA, 1999, p. 12).

3.3 Regime de câmbio limitadamente flexível (bandas cambiais) 1994 a 1999

O Brasil teve vários planos econômicos com o intuito de alcançar a almejada estabilização nos preços, somente entre 1986 a 1991 foram seis Planos que tentaram sem sucesso acabar com o “dragão” inflacionário.

A situação estava insustentável e o país chegou a experimentar até mesmo uma hiperinflação com uma inflação acumulada de mais de 2000 % ao ano.

Em 1993 estrutura-se o Plano Econômico que mudaria radicalmente os rumos da economia brasileira com novas diretrizes para conseguir estabilidade e crescimento/desenvolvimento econômico.

Em primeiro de julho de 1994, entrava em vigor o Plano Real, um pacote de medidas econômicas, o qual almejava acabar com a alta expressiva dos preços. Tal plano trouxe profundas alterações na política cambial brasileira.

O Plano Real teve como arquitetos mais importantes os economistas André Lara Resende, Edmar Bacha e Pêrsio Arida. Além da criação da URV três outras medidas seriam as peças centrais do Plano. O saneamento das contas públicas; A âncora monetária e a âncora cambial. Essas três peças

foram fundamentais para o sucesso do Plano, no entanto o escopo deste trabalho abordará com maior ênfase somente a questão cambial.

A âncora cambial tinha como objetivo central o de promover (o que ficou conhecido na literatura como) o choque de concorrência. Graças ao aumento do grau de abertura comercial e um câmbio valorizado as empresas nacionais teriam um forte concorrente para competir, os concorrentes externos. Esse aumento da concorrência forçaria os preços dos produtos para baixo ajudando a controlar a inflação.

Outro ponto visto como benéfico para a economia brasileira diz respeito à modernização de seu parque industrial que se encontrava muito obsoleto comparado com outros países, o câmbio valorizado estimularia a importação de máquinas e equipamentos mais modernos tornando as empresas nacionais mais eficientes e produtivas.

A política cambial do real apresentou dois momentos distintos. Em uma primeira etapa, de julho de 1994 a março de 1995 o governo utilizou um câmbio flutuante, ou seja, o governo não interviu no mercado de divisas, com isso o real apresentou uma surpreendente valorização. A excessiva valorização do câmbio levou a política cambial do real para o seu segundo momento. Em função desse processo de valorização o Banco Central do Brasil decide por intervir no mercado de câmbio e administrar a taxa de câmbio através de Bandas Cambiais. Essa valorização do real pode ser explicada por três fatores:

Com a estabilidade dos preços os agentes voltam a “confiar” na moeda e esta passa a servir também como reserva de valor, (coisa que não acontece quando a inflação é elevada), essa confiança leva a um aumento da demanda por moeda pelos agentes.

Outro fator foi o aumento da entrada de capitais estrangeiros a partir de 1994, que se intensificou com a redução das barreiras comerciais, o Brasil se tornará um mercado de grande potencial para as empresas estrangeiras, além disso, uma elevada taxa de juros também atraia capitais especulativos de curto prazo;

E por fim a própria conduta do Banco Central de não intervir no mercado de divisas deixando a entrada e saída de dólares determinarem à taxa de câmbio.

O Banco Central em um primeiro momento liberou a taxa de câmbio, ou seja, não iria mais se comprometer com o preço da moeda estrangeira deixando essa função para o mercado.

A cotação do real tomou como base o valor da URV de 30 de junho, que era CR\$ 2.750,00. Assim, estabeleceu-se a paridade $1URV = CR\$ 2.750,00 = R\$ 1,00$. A partir de então, o Banco Central assumiu, inicialmente, o compromisso formal de vender divisas no mercado de câmbio sempre que o limite máximo de paridade, $R\$ 1 = US\$ 1$, fosse alcançado e tendesse a ser ultrapassado”. (ALMEIDA; BACHA, 1999, p. 13)

No entanto, o Banco Central não definiu de forma explícita para o mercado qual seria o piso mínimo da taxa de câmbio a partir do qual viesse a intervir no mercado.

Contudo a tendência de valorização do câmbio continuou, dado o fluxo intenso de capitais estrangeiros que auferiam lucros extraordinários com o diferencial de juros reais brasileiros bem acima dos juros internacionais. Dessa forma a paridade de $R\$ 1,00 = US\$ 1,00$ foi ajustada pelo mercado para $R\$ 0,91$ por dólar e em final de agosto de 1994 a cotação da moeda estrangeira caiu para $R\$ 0,889$ por dólar.

Com esse cenário de valorização do câmbio o Banco Central foi obrigado pela primeira vez após a implantação do Plano Real a intervir diretamente no mercado de divisas.

Em dezembro de 1994 começou o desencadeamento de crises internacionais que abalariam não somente o Brasil como todo o mercado internacional. A primeira crise a ocorrer foi a Mexicana o que desencadeou uma procura desenfreada por dólares, assim a preocupação do Banco Central que era a de uma valorização cambial passou a ser a contrária uma desvalorização excessiva da taxa de câmbio, assim o Banco Central passa de comprador a vendedor de moeda estrangeira e se utiliza de suas reservas internacionais para tentar acalmar os ânimos dos investidores.

O Banco Central obteve muito êxito graças ao seu elevado nível de reservas internacionais e passou por sua primeira crise financeira internacional sem impactos sobre o câmbio “o que pode ser notado pela estreita amplitude de variação cambial observada ao longo do mês de dezembro, que situou-se em torno de 2%. Além disso, o teto para a paridade entre o real e o dólar

(R\$1=US\$1,00), formalmente estabelecido pelo BACEN, ficou longe de ser alcançado”. (ALMEIDA; BACHA, 1999, p. 14).

O início do ano de 1995 trouxe novos desafios para o governo na área cambial. Dada à extrema valorização da taxa de câmbio a balança comercial brasileira registrará déficits constantes desde o mês de novembro, além disso, a crise mexicana estará longe de um desfecho e isso trazia ainda mais instabilidade no mercado de divisas e a demanda por dólares continuava intensa.

Dessa forma no início de março de 1995, a política cambial brasileira sofreu algumas modificações. O BACEN passou a adotar o regime conhecido como “bandas cambiais”, um regime no qual o Banco Central estabelece um piso mínimo e um teto máximo para qual a taxa de câmbio não pode ultrapassar, caso isso for ocorrer o BACEN intervem no mercado comprando e/ou vendendo moeda estrangeira, existe ainda uma banda a qual a taxa não sofre intervenções, nessa faixa estreita a taxa de câmbio é livre e “determinada” pelo mercado.

FIGURA 01: Funcionamento das Bandas Cambiais

Data:	limite inferior	limite superior	% entre as bandas
06/03/95	0,86	0,90	4,65
	BACEN intervem comprando dólares	BACEN intervem vendendo dólares	

Fonte: Banco Central do Brasil
Elaboração própria

No exemplo acima o piso mínimo inferior para a taxa de câmbio é R\$ 0,86, caso haja uma valorização excessiva que pressione a valorização do câmbio o Banco Central intervêm no mercado de divisas comprando dólares. O teto máximo para a taxa de câmbio, no exemplo acima, é de R\$ 0,90, caso haja uma desvalorização que pressione ainda mais a taxa de câmbio o BACEN intervêm no mercado de divisas vendendo dólares. Já entre o piso e o teto

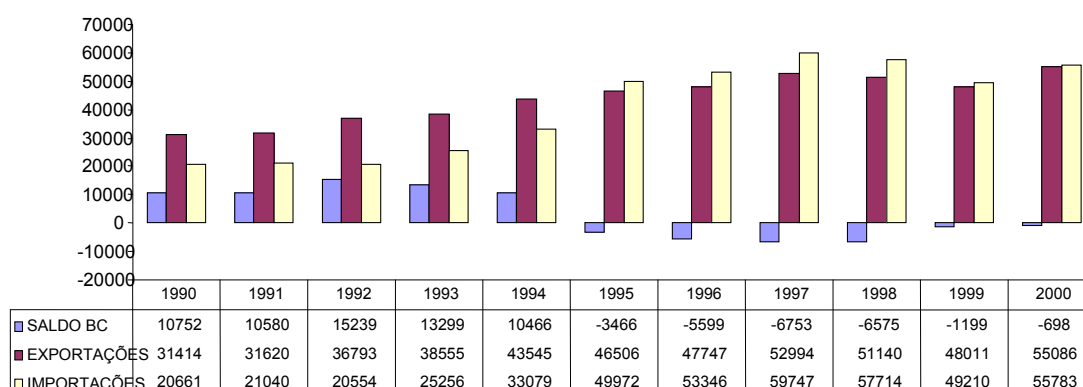
temos uma variação tolerável de 4,64% na qual supostamente o BACEN não interviria no mercado de divisas.

As intervenções da autoridade monetária após a implementação do regime de bandas cambiais era o de promover paulatinamente a desvalorização do real frente ao dólar, sem, contudo, deixar explícito ao mercado a intensidade dessas desvalorizações. O objetivo do BACEN era o de evitar uma especulação contra o real, melhorar o desempenho do setor exportador além de evitar “o ressurgimento do processo de indexação de preços atrelados ao câmbio” (ALMEIDA; BACHA, 1999, p. 15).

Em julho de 1995 a política cambial do Brasil seria novamente alterada.

Em 22 de junho de 1995 foi modificada a política cambial, passando a ser definidas as bandas cambiais largas e oficializando o sistema de intrabandas (ou minibandas). Na nova modalidade, o Banco Central definia uma ampla banda cambial, e passava a definir, de modo informal (através dos leilões de *spread*, pequenas bandas onde atuaria comprando e vendendo divisas estrangeiras. À medida que o Banco Central fosse mantendo a taxa de câmbio nominal dentro das minibandas, poderia o Banco Central reajustar essa taxa alterando os valores das minibandas. E quando o valor superior da minibanda aproximasse do limite mínimo da banda larga, essa última seria alterada. (ALMEIDA; BACHA, 1999, p. 15)

Essas alterações, no entanto não estavam agradando aos exportadores, pois por mais que o BACEN adotasse tais medidas o câmbio continuava sobrevalorizado o que impactava negativamente sobre a competitividade e receita das empresas exportadoras. O ano de 1996 acentuou as pressões por parte desse setor no sentido de uma maior desvalorização da taxa de câmbio. O saldo da balança comercial (gráfico 1) dava respaldo para a insatisfação dos exportadores, pois desde o início do Plano Real até aquele momento (1994-1996) a balança comercial brasileira registrava déficits (revertendo o saldo superavitário do começo da década de 1990).

GRÁFICO 1: ANÁLISE DO SALDO DA BALANÇA COMERCIAL DE 1990 A 2000

Fonte: Conjuntura Econômica
Elaboração própria

Como pode ser observado no gráfico 1, antes da implantação do Plano Real entre 1990 a 1994 a balança comercial brasileira era superavitária, após a implantação do Plano dado a intensificação da abertura comercial e principalmente da valorização do real a balança comercial passa a ser deficitária no período de 1995 a 2000.

Um fator que chama bastante atenção e explica por parte esse déficit é o aumento considerável do nível de importação, no entanto esse aumento já era esperado e fazia parte do plano de “choque de concorrência” para o controle da inflação.

O déficit seria financiado pela conta capital com a entrada maciça de moeda estrangeira e o fluxo positivo nessa conta garantiria o fechamento da balança de pagamentos, o governo contava a seu favor com a situação favorável do cenário internacional que no momento era de grande liquidez. Para tentar amenizar a insatisfação do setor exportador foram adotadas duas medidas: “oficialização do sistema de bandas cambiais com o mecanismo de intrabandas; e, discussão e aprovação da Lei Kandir, isentando as exportações de produtos básicos e semi-processados do pagamento do ICMS.” (ALMEIDA; BACHA, 1999, p. 16).

O Banco Central além de alterar os limites das bandas passou a indicar para o mercado a desvalorização máxima a qual a taxa de câmbio poderia atingir ao longo do ano, “Além disso, quebrou-se o compromisso formal

do governo de manter a paridade máxima do dólar em relação ao real em 1:1, como tinha sido firmado no início do Plano Real.” (ALMEIDA; BACHA, 1999, p.16).

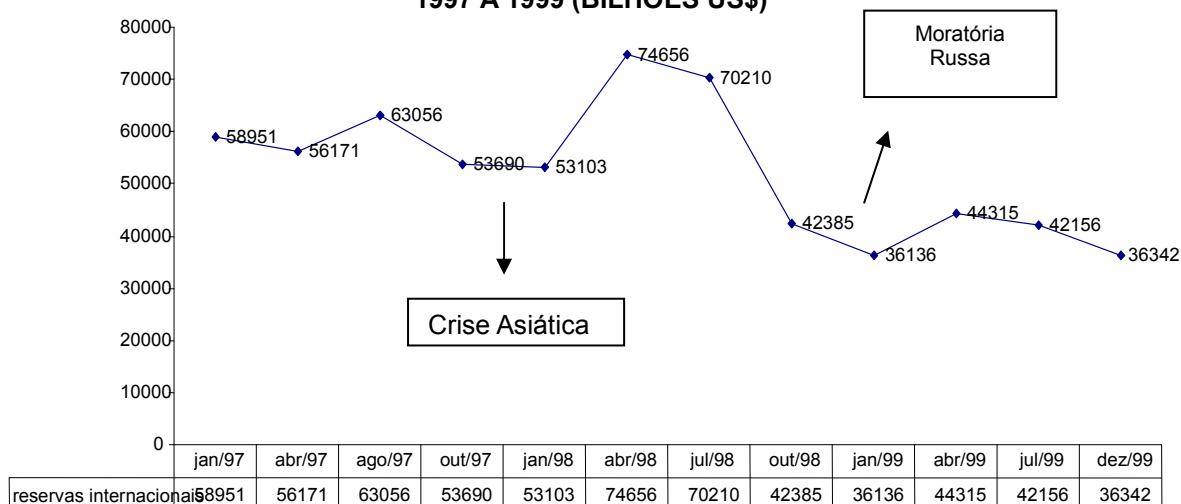
Em 1997 o Bacen continuou atuando da mesma maneira, ou seja, manteve o sistema de bandas largas agregado com o mecanismo de intrabandas.

No entanto em 1997 ocorreria uma nova crise financeira internacional, agora na Ásia, essa crise trouxe nova instabilidade e aumentou a aversão ao risco e o real voltou a desvalorizar-se, houve uma nova “corrida” para a moeda estrangeira e o BACEN teve que intervir no mercado vendendo divisas, utilizando-se de suas reservas internacionais e aumentar os juros básicos da economia com o objetivo de acalmar os ânimos dos investidores e segurar a taxa de câmbio.

Até então a situação das reservas internacionais não eram tão preocupantes, contudo com o desenrolar das crises o país começa a enfrentar uma saída significativa de moeda estrangeira do país, pois os investidores procuravam os títulos americanos que serviam de porto seguro durante momentos conturbados na economia mundial. A manutenção da ancora cambial nesse cenário se tornou uma incessante “briga” entre o mercado e o Banco Central.

O gráfico 2 mostra como se comportaram as reservas internacionais durante o desenrolar das crises internacionais entre 1997 e 1999.

GRÁFICO 2: COMPORTAMENTO DAS RESERVAS INTERNACIONAIS BRASILEIRAS DE 1997 A 1999 (BILHÕES US\$)



Fonte: Conjuntura Econômica
Elaboração própria

Fica claro tal comportamento durante a crise asiática e principalmente a moratória russa. Em julho de 1998 as reservas internacionais contavam com 70.210 bilhões de dólares, contudo esse montante foi se deteriorando rapidamente atingindo seu poço em janeiro de 1999 quando o nível de reservas atingiu seu pior patamar 36.136 bilhões de dólares.

Para conter tal sangria de moeda estrangeira o governo tinha como principal instrumento a taxa de juros, nesse contexto a política monetária era totalmente dependente da taxa de câmbio, para atrair mais recursos externos, ou ao menos tentar “segurar” o capital externo dentro do país o Bacen elevava a taxa de juros, quando a situação se normalizava o Bacen reduzia de forma gradual a taxa de juros.

Contudo ao contrário do que houve nas crises anteriores, principalmente na asiática, a elevação dos juros não foi capaz de deter a fuga de capitais e muito menos de atrair novos capitais estrangeiros. Isso se deu pela grande incerteza dos investidores quanto ao pagamento desses juros ocasionado pelo contágio russo.

Dessa forma com um nível crítico de reservas internacionais e baixa credibilidade internacional dada às semelhantes da crise brasileira à dos países como México, a dos países asiático e Rússia que passaram por crises

recentes, o país seria a “bola da vez” na visão dos investidores (especuladores) internacionais e sem mais conseguir manter a taxa de câmbio em janeiro de 1999 o Brasil abandona o regime de bandas cambiais.

3.4 Regime de câmbio flutuante (1999 até os dias de hoje)

Com a crise cambial ocorrida em janeiro de 1999 o país foi obrigado a abandonar o regime de bandas cambiais, dado o intenso ataque especulativo contra o real e o baixo nível de reservas internacionais.

Como o câmbio na implantação do Plano Real servia como âncora para o controle da inflação a desvalorização do real observada no início de 1999 era vista com preocupação por parte dos agentes econômicos temendo uma nova escalada dos preços.

Dessa forma o governo utilizou um novo instrumento de ancoragem para o controle dos preços – o sistema de metas de inflação – que será discutido no capítulo seguinte, e nesse novo sistema o câmbio passa a ser o de flutuação, onde o Banco Central não tem mais a obrigatoriedade de seguir uma meta para a taxa de câmbio e o valor da moeda estrangeira é dada pelo mercado, ou seja, o valor da moeda estrangeira se daria de forma exógena, quem ditaria o preço da moeda estrangeira é a demanda e a oferta de divisas que entram e saem do país.

No capítulo seguinte discutir-se-á com maiores detalhes o regime de metas de inflação o câmbio flutuante e os impactos dessa nova política econômica sobre a competitividade das exportações brasileiras.

4. Câmbio e metas de inflação: uma análise dos custos envolvidos no uso do câmbio como estratégia de competitividade das exportações

Nesse capítulo será discutida a relação entre o câmbio flutuante e o regime de metas de inflação bem como os custos envolvidos no uso da taxa de câmbio como provedor de competitividade para as exportações.

Após o colapso cambial ocorrido em janeiro de 1999, a pergunta que todos se faziam era de como o Governo iria continuar com seu programa de combate a inflação com o fim da ancoragem cambial? Pois agora o país não teria mais a peça fundamental de seu arcabouço e genioso Plano de estabilização de preços.

Desta forma o Brasil passou a utilizar um novo tripé de política econômica – regime de metas de inflação, câmbio flexível e austeridade fiscal (superávit primário). O escopo desse trabalho abrange somente a questão cambial e o regime de metas de inflação, a discussão fiscal não será analisada. Para uma melhor compreensão do trabalho se faz necessário primeiramente explicar o regime de metas de inflação para depois verificar a relação desta com o câmbio flexível.

4.1 Metas de inflação no Brasil

O sistema de metas de inflação foi implementado no Brasil em junho de 1999 servindo como nova ancoragem para o controle da inflação.

O funcionamento do sistema de Metas é simples, o governo escolhe um índice oficial de preços para ser seu balizador, no nosso caso, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e depois estipula a meta ou nível de inflação a ser perseguida com um intervalo de tolerância, ou uma folga para ajustamento.

Os órgãos responsáveis pela meta são, o Banco Central, o Ministério da Fazenda e do Planejamento, e seus respectivos presidentes, esses se reúnem de forma sigilosa onde debatem e explanam todos os problemas e fragilidades da economia brasileira em relação a seu cenário interno e externo até encontrar consenso sobre o valor da meta e o percentual de seu intervalo, essa decisão é anunciada dentro de um ano e estabelece o prazo de mais um ano para ser atingida.

A responsabilidade do atingimento da meta pertence ao Banco Central, mas quando a meta é anunciada o Ministro da Fazenda precisa estar presente e assume o compromisso de conduzir a Política Fiscal de maneira responsável com o objetivo de ajudar o Banco Central a atingir a meta central ou o seu intervalo. Esse ato de assumir o compromisso juntamente com o Bacen sinaliza harmonia nas decisões, os agentes entendem com confiança e mantém suas expectativas dentro da meta, como por exemplo, não realizam reajustes de salários com proporção desmedida, caso os mentores da meta tenham a reputação de aversão a aumento de preços e nível de inflação, isso também ajuda a convencer os agentes que devem manter suas expectativas dentro da meta, pois ela será perseguida. Um ponto negativo do intervalo de tolerância é que os agentes prospectam sempre nivelando pelo teto da banda e isso faz com que se tenha mais dificuldade em atingir o centro da meta.

Quando a meta é dada, o Banco Central passa a trabalhar em função de atingi-la, e utiliza a taxa de juros como principal instrumento de política monetária para o controle da inflação. Nesse regime a taxa de juros perde sua autonomia, ou seja, fica totalmente vinculada a taxa de inflação. Caso a meta não seja alcançada, o Banco Central é obrigatório a se desculpar com o Ministro da fazenda através de carta aberta que precisa apresentar o motivo de não tê-la atingido e que providências irá tomar para alcançar seu objetivo e em quanto tempo pretende realizar essas práticas. Esse ato de justificativa não tira a independência do Banco Central, pois ela funciona de modo operacional, a independência da autoridade monetária mostra aos agentes que interesses que não sejam controle inflacionário não serão atendidos caso prejudiquem o resultado da meta, o Banco Central possui autonomia operacional em torno da meta.

Dentro desta independência está estipulado que caso haja necessidade de mudança na meta central ou alargamento de suas bandas devido a algum tipo de choque, o Banco Central pode realizar esse tipo de ajustes. No ano de 2003 e em 2004 esse tipo de ajuste foi realizado para que a meta fosse atingida, porém só em 2004 o ajuste surtiu efeito, de 1999 a 2001 e de 2005 a 2010, a meta foi atingida não em seu valor central, mas em suas bandas de tolerância.

Uma importante crítica ao modelo de metas de inflação refere-se ao problema intertemporal da política monetária, ou seja, quando o Banco Central realiza um aumento da taxa básica de juros, esse aumento leva algum tempo para surtir o efeito esperado, estima-se que esse gap temporal varia de 6 a 9 meses, e isso pode resultar numa ineficiência da política monetária adotada. Além disso, o aumento dos juros pode não ser tão eficaz para algumas causas da inflação, como por exemplo, um choque adverso de oferta.

Uma das premissas do modelo de regime de metas de inflação seria a adoção de um câmbio flutuante, ou seja, o BACEN e o governo não têm necessidade alguma de administrar uma taxa de câmbio, isso se deve ao fato de que o governo deve determinar seus objetivos e se a autoridade monetária assumir vários objetivos como, por exemplo, perseguir uma meta para a inflação e outra meta para o câmbio, tal compromisso pode passar descrença para o mercado para o não atingimento de tais metas, prejudicando o regime de metas dada as expectativas não convergentes dos agentes.

Um outro problema do regime de metas no Brasil é em relação ao instrumento principal de controle de inflação – a taxa de juros – para conter a demanda agregado o governo se utiliza do aumento da taxa de juros básica da economia e o aumento do juros ocasiona uma arbitragem por parte dos investidores (especuladores) dado o diferencial do juro doméstico e o internacional o qual acaba apreciando o real e essa apreciação acaba por estimular as importações no entanto tornando as exportações menos competitivas no comércio mundial.

Dessa forma o regime de metas prejudica a política comercial brasileira, pois fica difícil o governo utilizar a taxa de câmbio como instrumento para aumentar a competitividade das exportações do país, dado o compromisso central com a meta de inflação já que uma possível desvalorização cambial afeta de forma negativa as importações de insumos vitais para as indústrias nacional o que pode pressionar os custos e por fim os preços finais dos produtos, por isso a necessidade de criar uma “agenda” de medidas alternativas sem levar em conta o câmbio para fomentar e diversificar a política de exportações brasileira.

O câmbio real cada vez mais valorizado desprotege a indústria local contra as importações, diminuindo sua competitividade, e atrapalha as exportações de produtos industriais mais sofisticados, solidificando uma inserção externa de pouco dinamismo tecnológico, baseada apenas em nossas vantagens absolutas em alguns recursos naturais. (SERRANO; 2010, p. 69)

Além do câmbio o país pode utilizar-se de outras políticas comerciais, como isenções fiscais, subsídios, financiamentos, barreiras comerciais entre outras para promover as exportações.

A seguir será feita uma breve descrição das principais políticas comerciais utilizadas pelo Brasil com o objetivo de verificar o efeito de tais medidas sobre a competitividade exportadora do país.

5. ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE COMPETITIVIDADE DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS (1960 – 2002)

Nesse capítulo será discutido as principais políticas comerciais utilizadas pelo Brasil desde o início da década de 1960 até 2002, a fim de verificar quais mecanismos o país utilizou, além da taxa de câmbio, com o objetivo de aumentar a competitividade das exportações brasileiras. Para uma melhor compreensão a análise será dividida em dois períodos: 1960 a 1990 e 1990 a 2002.

5.1 Políticas de incentivos às exportações (1960 – 1990)

Esse primeiro momento foi caracterizado segundo Motta e Iglesias (2003) pela centralização institucional, subsídios e minidesvalorizações cambiais.

O objetivo da política de apoio às exportações era orientada pela visão nepalina que preconizava a substituição das importações como propulsor do desenvolvimento dos países, dessa forma objetivava-se aumentar e diversificar as exportações, sem contudo alterar a estrutura das barreiras às importações (elemento chave para a visão nepalina). Tal política de apoio se concentrou nos produtos manufaturados, sem, contudo, privilegiar um setor específico.

Nesse primeiro período a política de apoio as exportações “se baseou na estabilidade de um modelo institucional fortemente centralizado em torno de uma agência federal (a CACEX – Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil” (MOTTA; IGLESIAS, 2003, p.9) a CACEX acumulava inúmeras funções, entre elas: promoção, financiamento, concessão de crédito, entre outras sendo beneficiada por diversos instrumentos de caráter fiscal e monetário, além de uma política cambial favorável às exportações. O modelo CACEX se esgotou no final dos anos 1980 com a crise fiscal do Estado e a pressão dos parceiros comerciais. (MOTTA; IGLESIAS, 2003).

Além do modelo CACEX o período 1964-1974 é marcado por outras medidas adotadas pelo país para incentivar as exportações brasileiras.

Braga e Tyler (1989) entendem que o período 1964/74 foi um marco na história da atividade exportadora no Brasil devido às mudanças introduzidas pela política de incentivos às exportações de

manufaturados. As medidas implementadas a partir de 1964 consistiram na redução da carga tributária indireta nas exportações e na implementação de subsídios fiscais e creditícios. Os incentivos mais importantes foram as isenções do IPI e do ICM, os créditos-prêmio de IPI e do ICM, o *drawback*, a BEFIEEX, a redução de imposto de renda e os incentivos financeiros pré e pós embarque. A partir de 1968, como parte do sistema de promoção de exportações, a política cambial procurou evitar a volatilidade e a apreciação da taxa de câmbio real. (MOTTA; IGLESIAS, 2003 p.9)

Ainda na década de 1960 o governo adotou mais duas medidas de caráter fiscal para aumentar a competitividade das exportações brasileiras, em 1964 foi a isenção do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) para os produtos industrializados que fossem exportados e em 1967 tal medida foi estendida também para o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM).

“Os exportadores, além de ficarem isentos do pagamento do IPI e o ICM no ato da venda ao exterior, podiam manter um crédito fiscal sobre o pagamento desses impostos nos bens que tinham entrado na produção do produto industrializado exportado”. (MOTTA; IGLESIAS, 2003 p.10)

Em 1962 a fim de reduzir os custos das importações de insumos que seriam utilizadas para a fabricação de bens manufaturados que posteriormente seriam exportados o governo regulamentou o *drawback* (Incentivo fiscal que permite ao exportador a isenção do pagamento de impostos e taxas na importação de insumos que integram a produção de bens manufaturados a serem exportados).

Em 1972 foi estabelecida a BEFIEEX - Comissão para Programas Especiais de Exportação. Este programa contemplava:

atender grandes empresas com projetos de longo prazo de exportação de produtos manufaturados, procurando estimular a ampliação da capacidade exportadora. A BEFIEEX previa a manutenção das isenções fiscais preexistentes durante todo o programa; a isenção do II e do IPI nas importações de máquinas e de equipamentos e de matérias primas, produtos intermediários, partes, peças e acessórios a integrarem produtos de exportação. A BEFIEEX foi flexibilizada a partir de 1975, abrangendo compromissos de exportações de valores crescentes, com redução dos benefícios ao estabelecer que os casos gerais receberiam reduções de somente 70 a 90% de II e IPI sobre bens de capital e 50% sobre insumos. Segundo Castelar e outros (1993), a BEFIEEX foi assumindo a forma de um *drawback*, passando a ser utilizada por empresas nacionais. Mas foi sempre um programa para grandes empresas, pois implicava compromissos de exportação de prazos de até 10 anos, além de exigir a manutenção de um saldo líquido positivo de divisas.

O principal benefício assegurado pelo Programa se referia à isenção das tarifas de importação (cerca de 72% dos benefícios totais do Programa) e os grandes beneficiários do BEFIEX foram as empresas do setor de material de transporte (automobilístico, principalmente), além de papel, metalurgia, equipamentos elétricos e eletrônicos, etc. No final dos anos 70, os compromissos de exportação assumidos no âmbito do BEFIEX representavam 16% das vendas externas de manufaturados (Castelar Pinheiro *et alli*, 1993). (MOTTA; IGLESIAS, 2003 p. 11).

Além de isenções de impostos o governo se utilizou de alguns subsídios para estimular o setor exportador. No final da década de 1960 e início de 1970 foram criados dois subsídios: os créditos-prêmio de IPI e ICM. Esses créditos-prêmio consistiam em um crédito fiscal para os exportadores de manufaturados que podia ser utilizado para a compensação de débitos dos impostos citados referentes a operações internas. Ambos os subsídios foram extintos em 1985. (MOTTA; IGLESIAS, 2003).

Para financiar as exportações foi criado pelo governo em 1966 o Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX) que tinha como objetivo inicial o de financiar o pré-embarque das vendas externas de bens de capital e de bens de consumo duráveis, posteriormente os recursos do fundo foram utilizadas também para financiar o capital de giro das empresas produtoras de mercadorias industrializadas.

No entanto o agravamento da dívida do Estado ocorridas na segunda metade da década de 1980 levou a escassez da maioria das linhas de crédito. O fundo foi desativado ao final do governo Sarney. (MOTTA; IGLESIAS, 2003)

No decorrer da década de 1980 o cenário macroeconômico brasileiro mudou os rumos das políticas econômicas, todos os esforços do governo agora seriam o de controlar a inflação que encontrava-se em níveis preocupantes, dessa forma as políticas comerciais até então utilizadas foram quase todas desativadas e a política cambial passa a ser o instrumento de política comercial de apoio às exportações.

No entanto “a taxa de câmbio real entrou em lento processo de apreciação, submetida a níveis crescentes de volatilidade, que ampliaram risco da atividade exportadora e começaram, já no final da década, a comprometer o desempenho exportador de alguns setores industriais”. (MOTTA; IGLESIAS, 2003 p. 12).

As exportações brasileiras sofreriam ainda por cláusulas da nova Constituição Federal de 1988 a qual incluía os produtos semimanufaturados na base do ICMS.

Além disso, em 1988, com a edição de nova Constituição Federal, os produtos semimanufaturados foram incluídos na base de cálculo do ICMS (Guimarães, 1996) e os Estados passaram a ter o direito de definir as alíquotas do ICMS para os diferentes setores e produtos. Com isto, mais de 50% das exportações brasileiras tornaram-se passíveis de cobrança do ICMS, afetando a competitividade externa de uma ampla gama de produtos brasileiros. (MOTTA; IGLESIAS, 2003 p. 13)

Pode-se concluir desse primeiro ciclo de políticas de apoio às exportações que, na maior parte do período analisado, o governo atuou de forma ativa na promoção das exportações, utilizando-se de instrumentos de cunho fiscal, subsídios, financiamentos e por fim minidesvalorizações cambiais. No entanto o sucesso dessas intervenções são discutíveis, pois o país não conseguiu avançar no que tange uma maior competitividade e diversificação da pauta de exportações.

5.2 Políticas de incentivos às exportações (1990 – 2002)

As principais medidas do governo no que tange as políticas de apoio às exportações a partir dos anos 1990 concentraram-se na área de financiamento, inicialmente no pós-embarque e posteriormente no pré-embarque dos produtos exportados.

Nesse novo ciclo de apoio as exportações o BNDS tem papel de extrema relevância no sentido de oferecer linhas de financiamentos para as empresas exportadoras. O sistema público de financiamento se reconstituiu em torno de dois programas: o FINAMEX, do BNDS, e o PROEX, do Banco do Brasil, em nome do Tesouro Nacional. (MOTTA; IGLESIAS, 2003).

As duas linhas de financiamento (e a de equalização, no caso do PROEX) foram, a partir de 1996 /1997, significativamente reforçadas, em termos de recursos orçamentários e técnico-humanos, tornando se crescentemente “horizontais”, em termos de

abrangência, ou seja, desvinculando-se cada vez mais de prioridades setoriais. A estes mecanismos de financiamento, viria se acrescentar, em 1997, a criação de uma empresa de seguro de crédito à exportação, majoritariamente privada e a instituição de mecanismo de garantia para empresas de menor porte. (MOTTA; IGLESIAS, 2003, p.16)

A partir de 2000, “tendeu a consolidar-se um sistema público de crédito às exportações baseado em um tripé: os créditos do BNDES-exim, o seguro de crédito à exportação e o mecanismo de equalização do PROEX”. (MOTTA; IGLESIAS, 2003 p. 16). Esse último era menos relevante e atendia principalmente empresas de pequeno porte.

No final de 2002, a Câmara de Comércio Exterior – CAMEX – sofreu uma reformulação na linha de crédito PROEX-financiamento. Dessa forma essa linha de crédito passou a ser exclusiva às micros, pequenas e médias empresas, sendo papel do BNDES-exim financiar as empresas de grande porte. (MOTTA; IGLESIAS, 2003).

Ao BNDES seria adicionada mais uma função desse mesmo ano, o de apoiar os investimentos de empresas brasileiras de capital nacional no exterior, ou seja, o programa visava à internacionalização das empresas brasileiras. A linha previa financiar “investimentos em comercialização, logística, infraestrutura de serviços de apoio a exportações, instalação de unidades produtivas no exterior e até formação de *joint ventures*”. (MOTTA; IGLESIAS, 2003, p. 16).

Segundo Motta e Iglesias (2003), além da área financeira que foi muito utilizada, nesse período destacam-se ainda outras medidas de apoio às exportações, entre elas:

- Desoneração tributária das exportações, onde algumas isenções utilizadas no período anterior foram restabelecidas;
- Mecanismo público de ampla abrangência, na área de financiamento às exportações e de prestação de garantias aos créditos concedidos;
- Criação de uma Agência de Promoção, vinculada, até o final de 2002, ao Sebrae -Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
- Redução do “Custo Brasil”, que seria o custo que as empresas tem ao se instalarem no país se comparados com outros lugares do mundo, ou seja, “conjunto de fatores sistêmicos, regulatórios e infra-estruturais que oneram os

investimentos, a produção e as exportações brasileiras”. (MOTTA; IGLESIAS, 2003, p. 14).

Apesar dessas políticas adotadas pelo governo as exportações não tiveram desempenho muito significativo, entre 1990 a 1994 a balança comercial até apresentou-se superavitária, contudo houve uma inflexão e de 1995 a 2000 as importações superaram as exportações revertendo o superávit da balança comercial.

Esse resultado é consequência das medidas adotadas para o controle da inflação, com a implantação do Plano Real houve uma apreciação exagerada da moeda local, além disso, o poder aquisitivo da população aumentou o que significou em uma elevação significativa do nível das importações, por outro lado, mesmo com todas as políticas de apoio às exportações essas não apresentaram a mesma evolução dado a sobrevalorização da taxa de câmbio.

No capítulo seguinte será abordado a questão da tecnologia e será proposto uma alternativa de política de apoio às exportações baseada na inovação tecnológica, campo ainda pouco explorado pelo governo brasileiro.

6. INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E EXPORTAÇÕES: ALGUMAS RELAÇÕES PARA O BRASIL

O país tem muitas vantagens comparativas no que concerne a exportação de commodities e produtos com baixo valor agregado, no entanto para o desenvolvimento de uma nação é necessário desenvolver competências que possibilitem para o país ser competitivo com outros produtos com maior elasticidade renda e maior valor agregado e para atingir tal patamar o Brasil necessita criar alicerces para o desenvolvimento e estímulo de inovações tecnológicas.

Schumpeter (1912) expõe o dinamismo das inovações, segundo o autor a inovação é a “mola mestra da dinâmica capitalista” e o desenvolvimento de uma economia se dá através das inovações, pois quem inova sai na frente auferindo maiores lucros e melhores condições de inovar no futuro, por outro lado as empresas que ficaram para trás nesse processo concorrencial buscam inovar para não serem descartadas do mercado e continuarem sendo competitivas e esse processo é contínuo e sem tréguas e esta no cerne do sistema capitalista.

A trajetória das exportações brasileiras entre 2006 e 2010 tem sido motivo de intenso debate entre os analistas econômicos. Dados revelam que a participação dos produtos básicos que em 2006 representavam 29% da pauta de exportações aumentaram para 40% (2009) e a de manufaturados caiu de 54% (2006) para 44% em (2009). Uma corrente econômica defende que o Brasil está com indícios da “doença holandesa³” que resultariam num processo de desindustrialização do país. Outra corrente não acredita nesse argumento e defendem que a estrutura das exportações se dá graças às vantagens comparativas que o país tem na produção de commodities e “refuta a tese de que produtos intensivos em recursos naturais tenham baixo conteúdo tecnológico e não propiciem encadeamentos ao longo da cadeia produtiva”. (IPEA).

Contudo ambas as correntes concordam em um aspecto:

³ “sobreapreciação crônica da taxa de câmbio causada pela abundância de recursos naturais e humanos baratos, compatíveis com uma taxa de câmbio inferior àquela que viabilizaria as demais indústrias de bens comercializáveis”. (PEREIRA, ANO, p. 117).

... ambos reconhecem as distorções de natureza microeconômica que afetam a rentabilidade das exportações, principalmente de produtos manufaturados, tais como a isenção apenas parcial dos impostos indiretos, as deficiências na infraestrutura, a pouca capacidade de inovação tecnológica das empresas brasileiras e os custos elevados de energia. Aceitam também que as correções destas distorções são viáveis apenas no longo prazo, seja devido a obstáculos políticos – dificuldades em efetuar a reforma tributária –, seja devido à necessidade de grandes investimentos com longo prazo de maturação – como em infraestrutura. (IPEA)

Dessa forma a inovação tecnológica é uma das maneiras de reverter essa trajetória da pauta de exportações brasileiras. Além disso, a competitividade em segmentos com maior valor agregado e intensivo em tecnologia pode alavancar o próprio crescimento industrial do país. Lall (2000^a) *apud* Negri () cita ainda outras razões pelas quais as exportações intensivas em tecnologia podem gerar mais crescimento e desenvolvimento industrial.

As atividades com maior tecnologia agregada geram barreiras à entrada e quanto maior forem as barreiras melhores são as chances de as empresas auferirem maiores lucros o que pode beneficiar a implementação de novos projetos tecnológicos.

Além disso, “no decorrer do tempo, atividades intensivas em tecnologia geram um maior potencial de aprendizado e de ganhos de produtividade, com transbordamentos para outros setores da economia”. (NEGRI, ano, pg.7).

E por fim, as rápidas mudanças tecnológicas forçam os empresários a estarem a todo o momento aprimorando seus produtos, processos, formas de comercialização, ou seja, toda maneira que este possa se diferenciar dos competidores no mercado. E esse processo “é capaz de gerar um ciclo virtuoso de realimentação entre desempenho comercial e inovação de produtos e processos no mercado doméstico”. (NEGRI, ano, pg.7).

Vários estudos têm sido feitos com o intuito de investigar o conteúdo tecnológico do comércio exterior brasileiro. E a maioria deles expõe o quanto o país é deficitário no que concerne os produtos de alta intensidade tecnológica e como a pauta de exportações brasileira não demonstra ir para um caminho oposto. (NEGRI ANO).

Os estudos de Sarti e Sabbatini (2003) *apud* Negri () demonstram que o processo de abertura comercial brasileira iniciada em 1990 possibilitou um aumento da participação dos produtos de alta e media intensidade

tecnológica, porém esse aumento foi assimétrico”ou seja teve maior importância na pauta de importações do que na pauta de exportações do país, gerando expressivos déficits comerciais em produtos de alta e média intensidade tecnológica. (Negri, ano, pg. 7). Para os autores citados, os últimos anos pioraram ainda mais essa relação onde a pauta de importação se tornou mais sofisticada do que a pauta de exportação agravando a situação brasileira em produtos com maior intensidade tecnológica. (NEGRI, ANO).

Segundo Coutinho, Hiratuka e Sabbatini (2003) *apud* Negri () ressaltam que:

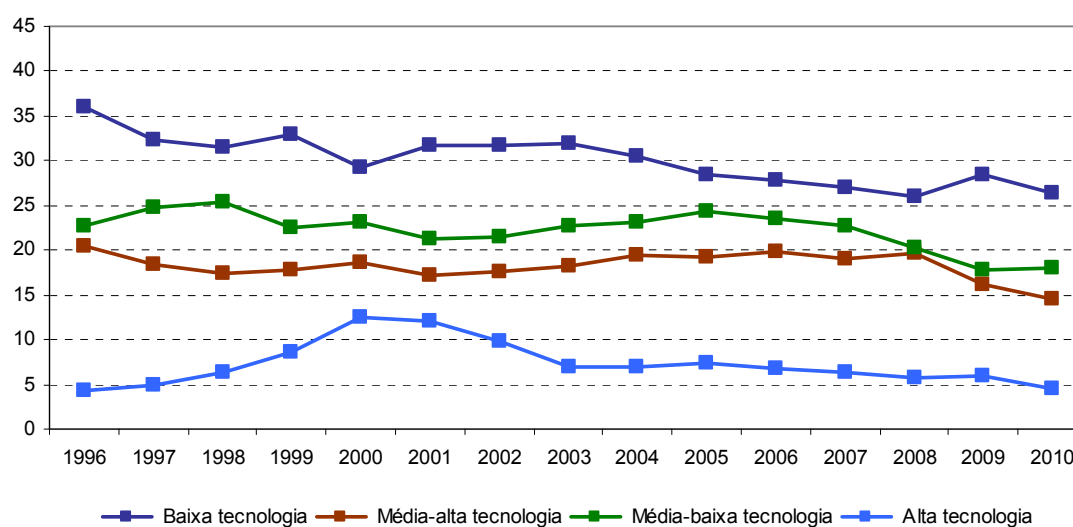
O Brasil não ocupou posições relevantes nos mercados (países) mais dinâmicos – os que mais contribuíram para o crescimento das importações mundiais – nos últimos anos, principalmente porque o crescimento das importações desses países está pautado em produtos intensivos em tecnologia. Segundo eles, a participação do Brasil no comércio de produtos de alta e média intensidade tecnológicas é de 0,55% enquanto nossa participação nas exportações mundiais gira em torno de 1%.(NEGRI, ANO pg. 7

Erber (2000) *apud* Negri () chegam a conclusões semelhantes.

“O autor mostra que os setores intensivos em atividades tecnológicas mais complexas perderam importância relativa na estrutura industrial brasileira e que as importações brasileiras apresentam maior intensidade tecnológica do que a produção local”. (NEGRI, ano, pg.7).

Gráfico 3: Exportação Brasileira dos Setores Industriais por Intensidade Tecnológica (1996 – 2010)

(Em %)



Fonte: Scex/Mdic

Adaptado de Scex/Mdic com base no IPEA

Os produtos industrializados são divididos por intensidade tecnológica, medida pelos gastos em pesquisas e desenvolvimento como proporção do valor da produção, em quatro grupos: alta, média-alta, média-baixa e baixa tecnologias – segundo a metodologia elaborada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1984, com as modificações efetuadas para atender às mudanças tecnológicas que ocorreram desde então (Hat zichronoglou, 1997).

TABELA 1: CLASSIFICAÇÃO DOS PRODUTOS SEGUNDO INTENSIDADE TECNOLÓGICA

Intensidade tecnológica	Tipo do produto
Baixa intensidade tecnológica	produtos manufaturados (não especificados) e bens reciclados, madeira e seus produtos, papel e celulose, alimentos, bebidas e fumo e têxteis, couro e calçados.
Média-baixa intensidade tecnológica	construção e reparação naval, borracha e produtos plásticos, produtos de petróleo refinado e outros combustíveis, outros produtos minerais não metálicos e produtos metálicos.
Média-alta intensidade tecnológica	máquinas e equipamentos elétricos, veículos automotores, reboques e semirreboques, produtos químicos, equipamentos para ferrovia e material de transporte e máquinas e equipamentos mecânicos.
Alta intensidade tecnológica	aeronáutica e aeroespacial, farmacêutica, material de escritório e informática, equipamentos de rádio, TV e comunicação e instrumentos médicos de ótica e precisão.

Fonte: IPEA – Elaboração própria.

Conforme exposto no gráfico 3, pode-se notar o percentual pouco significativo das exportações dos setores industriais com alta intensidade tecnológica, somente no ano de 2000 e no ano seguinte tal setor ultrapassou os 10% de participação nas exportações, nos anos seguintes observa-se uma trajetória estável, porém declinante atingindo em 2010 seu pior patamar (4,6%).

Os principais produtos de alta intensidade tecnológica exportados pelo Brasil são: Aeronaves, que responderam por 21% das exportações desse tipo de produto e Aparelhos Celulares (14%).

Estes são os produtos individualmente mais expressivos na pauta. Além disso, os produtos químicos orgânicos em seu conjunto representam aproximadamente 15% das exportações intensivas em tecnologia. (NEGRI, ANO; pg. 8)

O setor com baixa intensidade tecnológica teve um comportamento descendente em todo o período analisado passando de 36% em 1996 para 26,4% em 2010, no entanto ainda muito representativo.

Os setores industriais média-baixa e média-alta tecnologia tiveram desempenho semelhantes oscilando na faixa dos 19% no período analisado.

Os principais produtos – com 16% de participação na pauta de média intensidade – são os automóveis de passageiros de potência média (de 1500 a 3000 cilindradas). Outros produtos importantes são motores e peças para motores, com uma participação próxima a 10% nas exportações de média intensidade. Um grupo que também se destaca é o de máquinas, equipamentos e materiais elétricos, especialmente motores elétricos. (NEGRI, ano, pg. 8)

Somando-se o desempenho do setor industrial com baixa e média-baixa tecnologia observa-se um percentual de aproximadamente 50% algo preocupante no que tange a diversidade da pauta de exportações brasileira.

Para equacionar esse problema seria necessário uma maior intervenção governamental, pois o governo atua de forma muito tímida no que diz respeito ao incentivo à inovação tecnológica.

Toda inovação tecnológica trás consigo riscos e volumosos montantes de capital, dessa forma o governo deveria intervir para reduzir os riscos dessas inovações e financiar de forma barata o capital destinado ao investimento em pesquisa e desenvolvimento. Além disso, o Estado precisa disponibilizar mão de obra qualificada para desenvolver tais tecnologias, criando centros especializados nessa área.

Essa seria uma alternativa para aumentar a competitividade das exportações do país sem levar em conta o câmbio que está “amarrado” ao regime de metas de inflação. Além disso, o câmbio trás uma competitividade de curto prazo e “mascara” a falta de competitividade da economia brasileira, contrariamente a política de inovação trás mudanças mais radicais que

perdurarão no longo prazo e que trarão maior desenvolvimento econômico para o Brasil.

Contudo, somente a política de inovação não trará resultados excepcionais se não estiverem atrelados a outras políticas econômicas, principalmente em relação a infra estrutura e mão de obra qualificada.

CONCLUSÃO

Ao longo da história fica evidente às sérias restrições ao crescimento econômico enfrentadas pelo Brasil pelo fato de possuir um sério problema crônico de inflação. Dessa forma em inúmeras vezes o país obrigou-se a sacrificar certos setores da economia em prol de outros com o intuito de controlar a inflação.

A taxa de câmbio como foi discutida no corpo do texto serviu em algumas vezes como alavanca de crescimento econômico e em outras como âncora para conter a escalada dos preços.

Após vários planos econômicos fracassados o Plano Real foi bem sucedido no que tange o controle da inflação, porém a ancoragem cambial (uma das peças principais do Plano) trouxeram problemas para o comércio internacional do país bem como para o Balanço de Pagamentos. E esses problemas aliados à outros desencadearam a crise cambial em 1999.

A partir desse ano o país implantou o regime de metas de inflação que se utiliza da ferramenta taxa de juros como forma de conter a demanda agregada e conseqüentemente a alta dos preços na economia e uma das premissas do regime de metas é a adoção do câmbio flutuante onde o mercado determina a taxa de câmbio.

Nesse cenário o Brasil fica “refém”, no que diz respeito ao valor da moeda estrangeira, ao humor dos players internacionais, o que prejudica as expectativas tanto de exportadores quanto importadores para a realização do comércio internacional. Além disso, o governo não pode realizar uma política cambial discricionária, desvalorizando a moeda nacional, a fim de aumentar a competitividade das exportações brasileiras.

Dessa forma se torna fundamental a discussão a cerca de uma alternativa para aumentar a competitividade das exportações do país frente aos concorrentes internacionais.

O Brasil já possui vantagens comparativas quando o assunto é commodities e produtos com baixo valor agregado, no entanto, como exposto no capítulo seis, quando o assunto é produtos com tecnologia de ponta e com alto valor agregado o Brasil fica muito aquém de seus concorrentes.

A partir dessa análise levantou-se como possível alternativa para aumentar a competitividade brasileira a adoção de uma política de incentivos à inovação tecnológica, com o intuito de as empresas investirem mais em pesquisa e desenvolvimento para que se possa assim diversificar e qualificar a pauta de exportação, além disso é uma política alternativa dada à restrição como já mencionado da adoção do câmbio para esse fim.

No entanto é evidente que temos que levar em conta as mazelas da economia brasileira, essa alternativa de política seria somente uma passo, pois é necessário para o sucesso dessa política maciços investimentos em infraestrutura e mão de obra qualificada, pois sem esses requisitos nenhuma política econômica traria o resultado almejado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; BACHA, C. **Evolução da política cambial e da taxa de câmbio no Brasil, 1961-97.** Disponível em: <
http://www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/edicoes/%2816%29clovis_almeida.pdf> Acesso em: 10 jul. 2012.

ARAUJO, E, C. **NÍVEL DO CÂMBIO E CRESCIMENTO ECONÔMICO: TEORIAS E EVIDÊNCIAS PARA PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E EMERGENTES – 1980-2007** Texto para discussão nº 1425 IPEA
 Rio de Janeiro, outubro de 2009

BRESSER PEREIRA **Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana.** Disponível em:
 <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/2010.Doenca_holandesa_neutralizacao_abordagem_ricardiana.pdf> Acesso em: 05 de agosto, 2012

DE NEGRI, F. **Inovação tecnológica e exportações das firmas brasileiras.**
 Texto para discussão – IPEA,

KUME H; PIANI G. **Desempenho das exportações e política comercial.**
 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) Brasil em desenvolvimento 2010.

MOTTA P. V.; IGLESIAS R. **Políticas de incentivo às exportações no Brasil entre 1964 e 2002: resenha de estudos selecionados** Ministério da Fazenda
 – Secretaria de Assuntos Internacionais vol 02; Brasília dez 2003.

www.desenvolvimento.gov.br. Disponível em:
 <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1113&refr=608>> Acesso em: 06 de agosto, 2012.

SERRANO F. **Juros, câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil**

Revista de Economia Política, vol 30, nº 1 (117), pp 63-72, janeiro-março/2010
SCHUMPETER, Josef A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. Col. Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983

WILLIAMSON, J. **Exchange rate policy and development. Presented in Initiative for Policy Dialogue Task Force on Macroeconomics**, Columbia, New York, 2003.

ZINI JÚNIOR, A. **A política cambial em discussão**. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/33-4.pdf> > Acesso em: 10 jul. 2012.

————— **Taxa de câmbio e política cambial no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995.