

A racionalidade econômica da seleção de produtos beneficiados com financiamento preferencial à produção para exportação *

Renato Baumann**

Helson C. Braga***

O trabalho procura avaliar a racionalidade econômica subjacente nas listas de produtos beneficiados com subsídio creditício à exportação. A análise é feita a partir do tipo de produtos incluídos nessas listas e dos respectivos percentuais utilizados para cálculo do volume de recursos a serem providos.

As características de oferta e de demanda de cada setor são comparadas com os percentuais de atendimento e os resultados não sugerem a existência de critérios bem definidos tanto do ponto de vista estático (em termos de características do processo produtivo) quanto dinâmico (em termos de desempenho das exportações) na classificação dos diversos produtos.

É ressaltado o fato de que, uma vez que a política setorial se baseia na adoção de critérios predeterminados, esses critérios deveriam obedecer a uma racionalidade econômica mais clara.

1. Introdução; 2. Análise dos produtos beneficiados pelas Resoluções nºs 822 e 823; 3. Sumário e algumas recomendações.

1. Introdução

Os programas de concessão de crédito preferencial à exportação envolvem, quase por definição, a delimitação dos produtos ou dos setores que se podem beneficiar dos incentivos concedidos, de modo a influenciar a alocação de recursos reais na economia.

Em uma análise que abrangeu vários países¹ verificou-se que a definição de produtos enquadráveis é determinada em parte pela composição existente da pauta de comércio e em parte pelo objetivo de estimular certos produtos mais intensamente, de forma a elevar o envolvimento de setores específicos com a atividade exportadora.

Neste trabalho procura-se avaliar a racionalidade econômica subjacente nas listas elaboradas pela Cacex. Em entrevistas realizadas com técnicos daquele órgão, foi transmitida a idéia de que não existem regras rígidas (preestabelecidas) na seleção dos produtos e na definição dos graus de atendimento a cada um deles, mas que existe a intenção não-expressa de se beneficiar aqueles setores com algumas características de estrutura produtiva.

* Os autores agradecem a um leitor desta revista pelos comentários feitos a uma versão anterior deste trabalho.

** Da Seplan/PR e da UnB.

*** Da FEA/UFRJ (atualmente no Ipea/Inpes).

¹ Para maiores detalhes, ver Baumann & Braga (1985).

O propósito aqui é verificar se esses objetivos estão sendo atendidos, e em que extensão, bem como avaliar algumas outras características que poderiam ter sido consideradas na definição dessas listas. Cabe enfatizar que o objetivo não é analisar os eventuais efeitos da concessão de crédito preferencial sobre o desempenho das exportações, mas apenas avaliar os critérios de seleção dos produtos beneficiáveis.

O financiamento à produção para exportação através da Resolução n.º 882² é a modalidade mais importante dentre aquelas financiadas com recursos públicos. Por essa razão, a análise se concentrará nos produtos beneficiados por essa resolução. Ademais, numa economia em que o acesso aos recursos financeiros é limitado, o financiamento à produção de bens exportáveis exerce provavelmente uma influência maior sobre a determinação da composição da pauta de exportações do que os recursos destinados à comercialização dos bens já produzidos. Finalmente, uma razão adicional para concentrar a análise nessa lista de produtos é que ela determina igualmente os produtos incentivados para exportação através de empresas comerciais-exportadoras (Resolução n.º 883), o que reforça sua importância relativa.

A regulamentação das linhas de financiamento à exportação foi alterada de forma freqüente desde o início da adoção dessa política, em fins de 1967. Embora não se encontre entre os objetivos deste trabalho uma comparação das diversas listas de produtos beneficiados nos diferentes períodos de tempo, informações coletadas em entrevistas na Cacex indicam que a composição básica adotada para fins dos primeiros financiamentos, com base na Resolução n.º 71, foi mantida, sofrendo apenas variações marginais. Pelo menos no que concerne à última alteração (substituição da Resolução n.º 674 pela Resolução n.º 882), a mudança foi, de fato, mínima: o número de produtos beneficiados reduziu-se de 9.672 para 9.660.

O aspecto relevante a ressaltar é que a análise dos produtos beneficiados pelas Resoluções n.ºs 882 e 883 é muito provavelmente indicativa da composição básica adotada desde o início do programa, bem como sugestiva dos setores que permanecerão incentivados no futuro próximo.

O trabalho está esquematizado em três itens, sendo este, primeiro, introdutório. O item 2 discute a metodologia de tratamento dos dados primários, as hipóteses subjacentes que se procurará verificar e as evidências obtidas, relacionando os produtos enquadráveis nos diversos percentuais de atendimento com o desempenho de suas exportações e com as características básicas do seu processo de produção. O item 3 resume os principais resultados e apresenta algumas sugestões de política.

2. Análise dos produtos beneficiados pelas Resoluções n.ºs 882 e 883

2.1 Metodologia

Inicialmente, convém assinalar que uma avaliação mais precisa da margem de in-

² Modificada recentemente (agosto de 1984) pela Resolução n.º 950, que privatizou parcialmente essa linha de crédito, mas não alterou a lista de produtos beneficiáveis.

centivo destinada a cada setor deveria ser feita *ex-post*, com base nos recursos efetivamente recebidos e no valor exportado de cada produto, agregando-se esses dados de acordo com alguma classificação de setores produtivos. O propósito aqui é, então, avaliar a racionalidade econômica da composição da lista de produtos beneficiáveis, em termos dos tipos de produtos incluídos e dos percentuais correspondentes, utilizados para cálculo do volume de recursos a serem providos.³

Na lista da Resolução nº 882 os produtos estão discriminados ao nível de oito dígitos da NBM, ao passo que as tabulações obtidas da Cacex para o período considerado forneciam valores correspondentes aos capítulos (dois dígitos) da NBM.⁴ O primeiro passo foi, então, compatibilizar os percentuais previstos na Resolução nº 882 com as estatísticas da Cacex. Os critérios adotados para definir o percentual referente a cada capítulo foram: adotar o percentual estabelecido na Resolução nº 882, nos casos em que se define um único percentual para todos os produtos de um mesmo capítulo; ou, nos capítulos com produtos enquadráveis com percentuais distintos, atribuir ao capítulo como um todo o percentual referente ao produto com maior valor exportado em 1981 (último ano para o qual se dispunha de estatísticas de exportação ao nível de oito dígitos da NBM, à época em que o levantamento foi feito).

Essa agregação permitiu avaliar algumas características dos diversos capítulos, no que se refere à trajetória de suas vendas externas e às modalidades de pagamentos em que são efetivadas essas vendas. Para que fossem analisados outros atributos relativos aos produtos (incluídos nos distintos capítulos) beneficiados foi necessária, ainda, a compatibilização dos capítulos da NBM com a classificação utilizada na Matriz de Relações Interindustriais da Fibge, de 1975, que permitiu inferir relações entre, por exemplo, os capítulos com percentual mais elevado de atendimento sob a Resolução nº 882 e seus coeficientes de emprego de mão-de-obra ou de utilização de insumos importados.

2.2 Hipóteses subjacentes

Conforme já mencionado, não existem regras definidas e definitivas de enquadramento dos produtos beneficiados com crédito oficial, não obstante a manutenção de um conjunto básico de produtos desde a Resolução nº 71, de 1967.

Existe, no entanto, a preocupação implícita, por parte do corpo técnico da Cacex, no sentido de que, apesar de não se basear em critérios rígidos, a definição da lista de produtos e dos diferentes percentuais deva atender a alguns critérios mínimos de racionalidade econômica.

Nesse sentido, se procuraria beneficiar – em termos de inclusão na lista e

³ Em Baumann & Braga (1985, cap. 6), são apresentados os resultados de exercício semelhante, com dados de incentivos efetivos por setor. Aqueles resultados não alteram as conclusões deste trabalho.

⁴ Para efeitos de análise, a agregação ao nível de capítulo (dois dígitos) da NBM também se apresenta mais conveniente do que ao nível de produto (oito dígitos), em face do elevado número de posições nesta última classificação.

de atribuição de percentuais de assistência mais elevados — aqueles bens cuja produção envolva um volume relativamente maior de emprego de mão-de-obra e uma dependência menor de insumos importados. Desse modo, o incentivo à atividade exportadora teria efeitos positivos sobre o mercado de trabalho e sobre o grau de eficiência na alocação relativa dos fatores de produção (dentro do pressuposto da relativa abundância de mão-de-obra), ao mesmo tempo em que atuaria positivamente sobre a balança comercial.

É possível argumentar, contudo, que outras variáveis deveriam ser levadas em conta na elaboração de tais listas. Em primeiro lugar, cabe destacar o aspecto puramente financeiro da operação. Os financiamentos sob essa modalidade (pré-financiamento) são destinados à provisão de capital de giro necessário à produção dos bens exportáveis. De acordo com as diversas resoluções que regulamentaram esse tipo de operação, tais financiamentos podem ser feitos com prazo de até um ano. Ora, do ponto de vista da administração da política monetária isso significa um movimento de expansão da base monetária cuja contrapartida no sentido oposto, de retração, só ocorrerá um ano depois, na ocasião do ressarcimento desse crédito.⁵

Por outro lado, a liquidação do contrato de câmbio de exportação representa, quando da conversão das divisas recebidas, um efeito igualmente expansionista sobre o volume de cruzeiros em circulação.

Dessa forma, se os contratos de financiamento são feitos para liquidação em um ano, enquanto o ciclo de produção e comercialização dos produtos beneficiados se encerra num intervalo de tempo menor, existe um período em que o exportador pode dispor de recursos para giro financeiro próprio, o que acarretaria uma pressão sobre o volume de recursos em circulação e, dependendo da aplicação que se faça desses recursos, também sobre o nível da taxa de juros de mercado.

Outro aspecto relevante a ser considerado é a distinção entre os propósitos de privilegiar a exportação de produtos intensivos em mão-de-obra e o provimento de capital de giro para viabilizar a produção naqueles setores em que o custo de mão-de-obra é elevado. Dependendo dos critérios adotados para classificação dos setores entre as faixas de atendimento, o atingimento de um desses objetivos de política pode não levar necessariamente ao outro. A segmentação do mercado de trabalho bem como os encargos sociais podem levar, de fato, a um maior incentivo a indústrias com coeficiente relativamente reduzido de emprego de mão-de-obra.

Um terceiro aspecto que poderia ser considerado na definição dos produtos a serem beneficiados diz respeito às condições de mercado para os diversos produtos. O comportamento das vendas externas desses produtos em termos de ritmo de crescimento e de flutuações na receita constitui um indicador adicional da racionalidade na seleção dos produtos.

Essas considerações permitem elaborar algumas hipóteses com relação aos

⁵ Note-se que esse argumento é válido para um sistema em que há desembolso de recursos públicos para os financiamentos, como o que prevalecia até a edição da Resolução n.º 950. No restante deste trabalho a análise é feita admitindo-se a hipótese de tais desembolsos.

resultados a serem obtidos das informações disponíveis. Uma avaliação rigorosa e abrangente requereria não apenas a comparação dos indicadores referentes aos produtos beneficiados com os indicadores relativos aos produtos excluídos, como também a análise interna da lista, comparando-se os produtos com distintos percentuais de atendimento. A dificuldade em se definir o que seria o universo dos produtos potencialmente exportáveis bem como as limitações de tempo determinaram a concentração da análise na comparação entre as características dos produtos incentivados, por faixas de percentuais de atendimento.

Nessa linha de raciocínio, a definição dos percentuais para os diversos produtos estaria em conformidade com os padrões desejáveis de racionalidade econômica se aos percentuais mais elevados correspondessem relações mais altas de emprego gerado por valor adicionado e menores conteúdos de insumos importados. Com base nos critérios de estímulo aos setores com menor utilização de insumos importados e de concessão de recursos proporcionalmente às necessidades decorrentes do processo produtivo, poderia esperar-se uma relação direta entre os percentuais de atendimento e a relação valor adicionado/valor da produção. Por outro lado, o critério de emprego dos fatores geraria a expectativa de que os setores cujos produtos tenham percentual mais elevado sejam aqueles onde a relação salários/valor adicionado é mais alta. Da mesma forma, a comparação entre os diversos produtos por faixa de atendimento e os vetores de emprego/valor adicionado e salários/valor adicionado nos permitirá inferir algumas considerações a respeito dos incentivos concedidos aos setores com maior emprego de mão-de-obra e aqueles com maior dispêndio com o fator trabalho.

Essa avaliação das características da oferta dos produtos beneficiados é completada por considerações a respeito do impacto direto e indireto sobre o emprego, causado pelas variações da demanda de cada setor. A expectativa, neste caso, é de que os ganhos para a economia seriam maiores se os produtos com percentuais mais altos fossem aqueles com maior efeito multiplicador sobre o mercado de trabalho.

Do lado da demanda, pode-se argumentar, ainda, que seria desejável incentivar relativamente mais aqueles produtos com mercados mais promissores. Apesar da dificuldade em se classificarem os diversos produtos em termos prospectivos, uma análise do comportamento das vendas externas nos últimos 10 anos permite algumas inferências. De um modo geral, seria de se esperar que os produtos com percentuais de atendimento mais elevados apresentassem uma taxa média anual de crescimento das exportações mais alta e menor flutuação na receita com exportações.⁶

⁶ Note que o uso da taxa de crescimento das exportações como *proxy* para dinamismo de mercado traz implícito o reconhecimento – apoiado pelas evidências econométricas disponíveis (ver resenha em Braga & Markwald 1983) – de que o principal determinante da demanda de exportações é a renda no resto do mundo. Isso não implica desconhecer a influência (sobretudo sobre a oferta de exportáveis) da política interna de incentivos, mas simplesmente adotar um procedimento factível. A solução dos problemas de identificação envolvidos nas funções de demanda implícitas requereria um volume de informações superior ao disponível.

Tabela 1
Produtos enquadráveis em operações sob as Resoluções nºs 882 e 883

Modalidade de pagamento	Percentual médio ponderado por tipo de regime cambial ¹	Participação (%) do regime no total das exportações ²
Pagamento antecipado	14,6	6,0
Carta de crédito – letras à vista	16,3	27,0
Carta de crédito – letras até 90 dias	15,6	1,5
Carta de crédito – letras de 91 a 180 dias	16,6	1,7
Cobrança à vista com ou sem saque	12,1	27,6
Cobrança – saques até 90 dias	18,2	6,7
Cobrança – saques de 91 a 180 dias	18,3	5,1
Financiamento de 180 a 360 dias (Resolução Concex nº 68)	15,6	0,7
Financiamento acima de 360 dias (Resolução Concex nº 68)	19,4	4,1

Fonte de dados primários: Cacex.

¹ Ponderado pelo valor exportado por capítulo NBM, em 1983.

² Participação média em 1974-83.

É interessante constatar, em primeiro lugar, que o percentual de 15% é, efetivamente, o mais freqüente, sendo aplicável a quase 1/3 dos capítulos da NBM (tabela 2). Se considerado juntamente com a segunda faixa de atendimento, de 20%, esses dois percentuais abrangem 52 dos 90 capítulos da NBM.

Desagregando-se por modalidade de pagamento, os dados da tabela 2 indicam que os seis capítulos com percentual de 5% (essencialmente produtos animais, sementes, fumo e outros produtos de baixa elaboração industrial) têm alguma representatividade nas exportações feitas sob as formas de pagamento antecipado e cobrança à vista. Os capítulos na faixa de atendimento de 10% têm expressão relativa nas exportações feitas contra carta de crédito (até um prazo máximo de 180 dias), e os produtos com percentual de 25% têm algum significado nas exportações feitas contra carta de crédito à vista. Nas demais modalidades de pagamento, a participação das exportações dos produtos enquadráveis nessas faixas de atendimento é marginal, da mesma forma como é limitada a participação dos produtos com percentual de 30% em todas as modalidades.

Os capítulos com percentual de 15% e 20% representam a maior parcela em todas as modalidades, com sua participação variando entre um mínimo de 38% nas exportações mediante carta de crédito (letras à vista) e um máximo de 95% nos financiamentos acima de 360 dias, sendo que as participações mais elevadas (acima de 2/3) são nas vendas a prazo.

Por último, com relação ao prazo de liquidação dos contratos de câmbio, a argumentação anterior indica que, do ponto de vista da execução da política monetária, seria desejável que os produtos com maior grau de atendimento — cuja produção absorve, supostamente, um volume maior de recursos financeiros — fossem aqueles comercializados sob regime cambial de prazo mais curto e que o crédito fosse concedido por período proporcional aos ciclos de produção e comercialização. Desse modo, seria menor o estímulo a operações de caráter estritamente financeiro por parte dos tomadores de recursos destinados ao financiamento das exportações.

2.3 Evidências

2.3.1 Importância relativa dos produtos por percentuais de atendimento

Na análise que se segue, os produtos beneficiados pelas Resoluções n.ºs 882 e 883 foram agrupados de acordo com o percentual de atendimento, conforme descrito anteriormente.

Ponderando-se os percentuais, assim obtidos, de cada capítulo da NBM pelo valor das exportações de cada capítulo, em 1983, obtém-se um percentual médio de 15%, no qual se enquadra, como se verá a seguir, a maior parte dos produtos.

A tabela 1 mostra que esse percentual é representativo para os diversos tipos de modalidade de pagamento, sendo relativamente reduzido o grau de dispersão dos percentuais estimados para os diversos regimes.⁷ A alíquota média ponderada se situa entre 15% e 20%, com exceção apenas de cobrança à vista, em que essa média está próxima de 12%.

A tabela 1 mostra, ainda, que a maior parte (54%) das exportações é feita sob as formas de carta de crédito (letras à vista) e de cobrança à vista. Com base nas considerações apresentadas no subitem 2.2, essa participação elevada de operações à vista, aliada ao fato de o crédito sob a Resolução n.º 882 ser concedido em até 360 dias, pode implicar complicações para a execução da política monetária. Esse efeito seria tanto maior quanto maior o volume de recursos concedidos para os produtos exportados com contrato de câmbio liquidado a curto prazo, uma vez que o prazo da operação de crédito independe do tipo de produto.

Uma forma de verificar esse efeito é comparar os tipos de regime cambial mais significativos nas exportações dos produtos enquadráveis nos diversos percentuais de atendimento. Haveria um efeito expansivo sobre a liquidez do sistema se aqueles setores com acesso a um volume maior de recursos (isto é, os produtos com maior percentual de atendimento) pudessem dispor desses recursos para giro financeiro por um espaço de tempo maior (isto é, se a maior parte de suas vendas externas fosse feita à vista).

As tabelas 2 e 3 resumem as evidências disponíveis nesse sentido.

⁷ A análise está concentrada nas nove (em um total de 17) modalidades de pagamento mais representativas em termos de participação no valor total das exportações.

Tabela 2
Produtos beneficiados pelas resoluções n^{os} 882 e 883 – participação (%) média das faixas de atendimento por modalidade de pagamento – 1974-83

Faixas de atendimento	Número de capítulos da NBM	Pagamento antecipado	Carta de crédito – letras à vista	Carta de crédito – letras até 90 dias	Carta de crédito – letras de 91 a 180 dias	Cobrança à vista com ou sem saque	Cobrança – saques até 91 dias	Cobrança – saques de 90 a 180 dias	Resolução Concex n ^o 68 – Financiamento de 180 a 360 dias	Resolução Concex n ^o 68 – Financiamento acima de 360 dias
5%	6	37,2	24,6	2,1	4,0	45,8	2,1	5,0	10,3	0,6
10%	12	3,9	10,2	14,2	16,9	6,9	5,5	7,6	4,4	0,8
15%	31	11,0	26,2	47,3	44,1	23,4	29,5	31,0	65,0 ¹	48,2 ²
20%	21	43,8	21,6	22,4	22,6	15,3	52,5	43,5	11,7	45,9 ³
25%	10	3,0	10,2	6,4	4,6	3,4	5,8	6,6	6,6	3,8
30%	10	1,0	7,2	7,6	7,8	5,2	4,6	6,3	2,0	0,7
Total	90	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte dos dados primários: Cacex.

¹ Apenas doze capítulos com participação significativa, sendo que Automóveis e tratores representam 50,1% do total da modalidade.

² Apenas seis capítulos com participação significativa, sendo que Automóveis e tratores representam 44,5% do total da modalidade.

³ Oito capítulos com participação significativa, sendo Caldeiras e máquinas com 24,6% e Navegação marítima com 13,1% do total da modalidade.

Tabela 3
Produtos beneficiados pelas Resoluções n^{os} 882 e 883 – participação (%) por tipo de modalidade de pagamento, segundo a faixa de percentual de atendimento – 1983

Faixa de atendimento	Pagamento antecipado	Carta de crédito – letras à vista	Carta de crédito – letras até 90 dias	Carta de crédito – letras de 91 a 180 dias	Cobrança à vista com ou sem saque	Cobrança – saques até 90 dias	Cobrança – saques de 91 a 180 dias	Resolução Concex n ^o 68 – financiamento de 180 a 360 dias	Resolução Concex n ^o 68 – financiamento acima de 360 dias	Resolução Bacen n ^o 509 – financiamento de 180 a 360 dias	Resolução Bacen n ^o 509 – financiamento acima de 360 dias	Outros	Total
5%	6,9	25,8	0,3	0,2	62,3	1,4	1,9	0,8	0,3	0,0	0,0	0,1	100,0
10%	0,3	13,0	2,9	1,5	69,1	3,3	2,6	0,0	0,1	0,0	0,0	7,2	100,0
15%	1,8	30,0	5,6	2,6	22,0	9,5	9,5	0,7	3,0	5,6	6,8	2,9	100,0
20%	9,4	12,6	1,9	1,9	20,1	18,3	12,4	0,3	6,7	4,0	9,0	3,4	100,0
25%	1,1	48,9	1,6	0,6	22,4	5,0	11,5	1,5	5,6	1,2	0,0	0,6	100,0
30%	0,5	43,1	1,4	1,8	41,6	5,3	2,9	0,4	1,2	1,7	0,0	0,1	100,0

Fonte dos dados primários: Cacex.

Com o propósito de verificar o mencionado efeito sobre a relação entre volume de crédito e período de tempo em que esses recursos estão disponíveis para giro financeiro, a tabela 3 relaciona a participação das exportações feitas sob cada modalidade, por faixa de atendimento.

É interessante notar que, à exceção dos produtos com percentual de 20%, em que 1/3 das exportações é feita mediante cobrança em até 180 dias, em todas as outras faixas mais da metade das vendas externas é feita mediante carta de crédito (letras à vista) e cobrança à vista, sendo que nas faixas de 5%, 10% e 30% essa proporção supera os 80%.

Apesar dessa proporção elevada, os dados não autorizam inferências quanto à existência de viés no sentido de beneficiar relativamente mais aqueles setores cuja necessidade de recursos seja menor na etapa de comercialização. A magnitude das proporções de vendas à vista é comparável entre os produtos com percentuais mais baixos e aqueles de mais elevada parcela de atendimento.

No que se refere às vendas de longo prazo (acima de 360 dias), poderia esperar-se, pelas mesmas razões já discutidas, uma relativa concentração dos maiores percentuais de atendimento.

O que os dados sugerem, no entanto, é que os contratos acima de 360 dias só têm algum significado relativo para os produtos com percentuais de 15% e 20%, onde participam com 10% e 16%, respectivamente, do total exportado. Nos dois grupos de produtos com percentuais mais elevados essa participação não atinge 6%, o que novamente sugere a inexistência de viés na definição dos produtos enquadráveis em cada faixa de atendimento, no tocante ao prazo de liquidação de câmbio.

2.3.2 Produtos beneficiados: desempenho das exportações

Foi sugerido que a seleção dos produtos enquadráveis em operações sob a Resolução nº 882 bem como a atribuição de percentuais de atendimento obedecem a critérios que dizem respeito, essencialmente, às condições de oferta, como valor adicionado nacional, geração de empregos e outros.

É fácil perceber, entretanto, que esses critérios de eficiência alocativa estática poderiam ser complementados por outras considerações, entre as quais se destacam as condições de mercado. Pode-se argumentar, por exemplo, que uma política de incentivos às exportações seria mais efetiva se beneficiasse aqueles produtos com maiores possibilidades de colocação no mercado externo *vis-à-vis* os produtos cujos mercados carecem de dinamismo.

As razões para tanto são encontráveis nas características específicas de cada mercado, a partir das elasticidades relevantes. Foge aos propósitos deste trabalho, entretanto, maior detalhamento do argumento e do nível de análise de cada produto, assim como proceder a inferências mais qualificadas com relação ao desempenho esperado de cada mercado. É possível, contudo, reunir algumas observações a partir da análise das séries de valor exportado nos últimos 10 anos.

Parte da literatura sobre desenvolvimento econômico e especialização em comércio ressalta a importância de se considerarem dois aspectos, na análise das séries de exportação: a taxa de crescimento e as oscilações da série. Existem diversas razões que justificam esse enfoque, sendo a principal delas o argumento de que para uma economia em desenvolvimento é importante não apenas maximizar a receita de divisas mas também garantir a estabilidade dessa receita.

Com base nessas considerações, foram analisadas as exportações dos diversos produtos (agregados por capítulo da NBM), no período 1974-83, comparando-se os indicadores para cada grupo de produtos, separados por faixa de atendimento.

Para tanto, foi estimada a taxa média de crescimento anual e um índice de

instabilidade, definido⁸ como o desvio-padrão de u_t na equação $\frac{X_t}{\bar{X}} = a + bt + u_t$, onde X_t é o valor (em dólares FOB) das exportações, \bar{X} o seu valor médio e t indica o período. Como as séries de valor exportado por capítulo não são, em alguns casos, completas para todos os anos, optou-se, como regra de cálculo, por estimar a taxa média de crescimento para os capítulos que tivessem pelo menos quatro observações consecutivas disponíveis, enquanto para a estimativa do índice de instabilidade foram requeridas pelo menos oito observações.

As informações agregadas por percentuais da Resolução nº 882 são apresentadas na tabela 4. Essencialmente, o que se procura verificar é se a definição dos produtos enquadráveis em cada faixa tende a beneficiar mais aquelas exportações com melhor desempenho no período recente e se essa definição privilegia os produtos com mercado estável.

Tabela 4
Desempenho das exportações dos produtos enquadráveis sob as
Resoluções nºs 882 e 883 — 1974-83

Faixa de atendimento	Número de capítulos da NBM	Taxa de crescimento anual		Índice de instabilidade	
		Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão
5%	6	17,78	8,24	0,27	0,17
10%	11	43,22	37,74	0,37	0,21
15%	30	27,57	17,20	0,37	0,23
20%	20	27,39	34,70	0,35	0,12
25%	10	24,12	20,71	0,46	0,37
30%	9	15,34	11,82	0,32	0,18

Fonte dos dados primários: Cacex.

⁸ Para apresentação da discussão sobre instabilidade, considerações sobre o índice utilizado e referências bibliográficas ver: Baumann (1984).

Na construção da tabela 4 decidiu-se não considerar as informações referentes a quatro capítulos da NBM para os quais o comportamento errático da série de valor exportado levaria a distorções despropositadas na análise.⁹

Os indicadores apresentados na tabela 4 sugerem que não existe uma relação direta entre os percentuais de atendimento e a taxa de crescimento das exportações. A média mais elevada de crescimento das exportações no período se refere aos produtos com percentual de 10%, ao passo que os produtos com o percentual mais elevado apresentam o menor dinamismo dentre todas as faixas.

É interessante notar, ainda, que os desvios-padrão das taxas de crescimento sugerem uma homogeneidade maior no desempenho dos produtos com percentuais de 5% (essencialmente matérias-primas) e de 30% (manufaturas leves) do que nos demais grupos de produtos.

Esses dois grupos de produtos são, igualmente, aqueles que apresentam os menores índices de flutuação da série de valor exportado. Da mesma forma que ocorre com as taxas de crescimento, o grau de dispersão dos índices de instabilidade nesses dois grupos de produtos é relativamente reduzido.

Esses indicadores são suficientes para afastar a hipótese de que as faixas de atendimento são definidas levando-se em consideração o desempenho das exportações passadas de cada produto: os produtos nas faixas de maior e menor graus de atendimento apresentam características semelhantes nas duas séries de valor exportado. Pelas evidências já expostas, pode-se inferir que não há, na definição dos percentuais de atendimento e dos produtos a serem enquadrados em cada faixa, preocupação em maximizar a receita de exportação ou em promover relativamente mais aqueles produtos que possibilitem um fluxo mais estável de divisas.

Resta verificar se essa definição atende efetivamente aos objetivos buscados pela Cacex, de procurar incentivar mais intensamente aqueles produtos com determinadas características de oferta, o que será considerado a seguir.

2.3.3 Produtos beneficiados: características de produção

As considerações anteriores mostraram que na definição dos percentuais de atendimento para os diversos produtos não são considerados os critérios de desempenho de exportações passadas nem os prazos de liquidação dos contratos de câmbio. A seguir, procura-se averiguar até que ponto os argumentos da Cacex para a seleção dos atributos relevantes na classificação dos diversos produtos de acordo com as faixas de atendimento são efetivamente atendidos.

Antes de se proceder à análise, são necessárias algumas considerações adicionais de ordem metodológica.

⁹ Foram excluídos os indicadores referentes aos capítulos 9, 66, 78 e 79. Sua inclusão elevaria o desvio-padrão das taxas de crescimento nos grupos com percentuais de 10%, 15%, 20% e 30% a valores acima de 100, o que indica uma diferença pronunciada com relação aos demais capítulos. Além disso, o elevado índice de instabilidade das exportações desses produtos sugere movimentos esporádicos, que só tenderiam a distorcer a análise geral.

De acordo com as considerações apresentadas, foram analisados cinco atributos referentes às características estruturais dos setores beneficiados em cada faixa de atendimento: os coeficientes de insumos importados e de salários pagos por unidade de valor adicionado, a relação entre valor adicionado e valor de produção, e os coeficientes de emprego direto e de emprego total (direto e indireto) por valor da produção.

Esses indicadores foram tirados da Matriz de Relações Interindustriais da Fibge, de 1975, compatibilizando-se as informações dos diversos capítulos da NBM com a classificação por setores da Matriz. Como indicador do coeficiente de emprego da mão-de-obra foi considerado apenas o total do pessoal ocupado, sem desagregar, por exemplo, entre o pessoal ligado à produção e outros, para evitar qualificações metodológicas adicionais, cujo tratamento não caberia neste trabalho.

Os indicadores para cada um dos 90 capítulos da NBM foram agregados — de acordo com o peso específico de cada capítulo no total exportado em 1983 — por faixa de atendimento, como mostra a tabela 5.

Tabela 5
Produtos enquadráveis em operações sob as Resoluções n^{os} 882 e 883:
características técnicas de produção

Faixa de atendimento (%)	Número de capítulos da NBM	Coeficientes médios ¹				
		Insumos importados valor adicionado	Valor adicionado/valor da produção	Salários/Valor adicionado	Emprego direto ²	Emprego direto e indireto ³
5	6	0,04	0,51	0,17	22,22	58,98
10	12	0,05	0,68	0,18	58,79	71,80
15	31	0,11	0,25	0,18	4,48	33,67
20	21	0,06	0,35	0,16	3,99	41,94
25	10	0,04	0,32	0,16	4,67	69,38
30	10	0,01	0,48	0,29	13,19	25,86

Fontes dos dados primários: Cacex e Fibge.

¹ Média ponderada pelo valor das exportações por capítulo em 1983.

² Emprego = pessoal ocupado total (N^o de empregados por Cr\$ milhões de valor da produção).

³ Emprego direto e indireto = pré-multiplicação da matriz de impactos $(I-A)^{-1}$ pelo vetor de coeficientes diretos de emprego por setor produtivo.

Repetindo os argumentos já apresentados, de acordo com os supostos da Cacex, poderia esperar-se que os produtos beneficiados com percentuais mais elevados se caracterizassem por menor coeficiente de insumos importados,¹⁰ maior volume de emprego, maiores gastos com a remuneração do fator trabalho e maior valor adicionado por volume produzido.

De acordo com a tabela 5, os produtos com percentual de 15% se destacam no que se refere à utilização de insumos importados. Isso se explica, em boa parte,

¹⁰ Pode-se argumentar que um indicador mais adequado seria o coeficiente de importação por unidade de produto exportado. No entanto, preferimos adotar como suposto implícito a homogeneidade nas linhas de produção destinadas aos mercados interno e externo (como se verifica na maior parte dos setores), evitando introduzir vieses adicionais na análise.

pela inclusão dos produtos das indústrias química e farmacêutica, que têm expressão significativa no total das exportações.¹¹ Nos demais grupos, a ordem de grandeza dos coeficientes é semelhante, embora se verifique um ordenamento decrescente nas faixas mais altas de atendimento.

Essas indicações estão em conformidade com a expectativa de maior incentivo aos setores com menor coeficiente importado. A referida semelhança com os coeficientes dos grupos com percentuais de 5% e 10% é explicada pelo fato de esses grupos incluírem matérias-primas e produtos com elevado componente de recursos naturais.

Esses resultados são parcialmente confirmados, na quarta coluna da tabela 5, pelos coeficientes de valor adicionado por valor da produção. Essa relação é, como seria de se esperar, maior nos grupos com menor utilização de insumos importados, embora não se observe uma relação clara com os percentuais de atendimento. Os recursos da Resolução nº 882 se destinam ao financiamento de capital de giro e, portanto, poderia esperar-se que os recursos disponíveis fossem alocados primordialmente para os setores com maior valor adicionado. No entanto, os produtos com percentuais de 25% e 30% são essencialmente bens de consumo não-duráveis (cuja produção envolve um reduzido conteúdo de valor adicionado em comparação com outros setores), o que sugere uma fraca vinculação da definição dos produtos em cada faixa de atendimento com as necessidades baseadas no valor agregado.

Pode-se inferir, portanto, que a relação entre o enquadramento dos diversos produtos nas diversas faixas de atendimento e a necessidade de recursos decorrente do valor agregado no processo produtivo é tênue, tanto em termos absolutos quanto em relação ao valor da produção.

Cabe, então, verificar se o critério determinante da classificação dos produtos é a utilização do fator de produção abundante — o trabalho.

A tabela 5 mostra que não há um ordenamento claro dos setores por volume de emprego. Na verdade, os produtos com percentuais de 5% e 10% envolvem uma utilização de mão-de-obra em proporções marcadamente superiores à dos setores mais beneficiados com acesso aos recursos.

A racionalidade econômica por trás dessas evidências não é imediata. Por um lado, pode-se alegar — com base num enfoque de vantagens comparativas — que os produtos intensivos no fator abundante são competitivos no mercado internacional e, portanto, a estrutura de incentivos deveria privilegiar os demais produtos.

A tabela 5 mostra que, efetivamente, os produtos com percentuais de 15%, 20% e 25% têm um coeficiente de emprego bastante reduzido. No entanto, os produtos com 30% apresentam um coeficiente médio três vezes maior que os anteriores, o que torna esse enfoque questionável.

Alternativamente, pode-se considerar que o efeito relevante não é a absorção direta de mão-de-obra, mas o impacto total sobre o mercado de trabalho, considerando-se o efeito multiplicador da demanda sobre a produção de outros setores. A tabela 5 mostra, novamente, que não existem indicações claras de que os setores com percentuais mais elevados sejam aqueles com maior efeito total, que é mais

¹¹ Acima de 9% em 1980.

pronunciado nos grupos com 10% e 25%. Alguma coisa poderia ser dita talvez em termos da intensidade do emprego direto (isto é, a relação entre o coeficiente de emprego direto e o coeficiente de emprego total), que é maior e crescente nos grupos com 15%, 20% e 25%, embora limitada no grupo de maior percentual.

É possível, além disso, argumentar que, ao se procurar privilegiar a utilização de mão-de-obra para fins de concessão de capital de giro, deveria considerar-se não os coeficientes técnicos de utilização de fatores, mas seu custo relativo. Naturalmente, uma avaliação rigorosa desse argumento deveria englobar todos os custos envolvidos na utilização de cada fator, o que transcende os propósitos deste trabalho. Como aproximação reconhecidamente precária, foi avaliado apenas o coeficiente de gastos com salários por valor adicionado. A tabela 5 revela um coeficiente nitidamente superior nos produtos com percentual de 30%, o que estaria de acordo com o argumento, mas uma variação muito pequena e não-ordenada entre os coeficientes relativos aos demais grupos de produtos.

3. Sumário e algumas recomendações

Neste trabalho procurou-se verificar a racionalidade econômica subjacente à classificação dos diversos produtos enquadráveis para financiamentos sob as Resoluções n.ºs 882 e 883, nas diversas faixas de atendimento.

Foram mostradas indicações de que esse enquadramento não leva em conta as características da demanda dos produtos beneficiados — refletidas nas taxas de crescimento e nas flutuações das séries de receita — nem suas formas de comercialização. Os critérios de classificação por faixas de atendimento são mais identificáveis na estrutura produtiva dos setores beneficiados.

Dentre as características de oferta, as evidências obtidas sugerem que a definição dos percentuais de atendimento por setor obedece, antes de qualquer outra consideração, ao menor uso de insumos importados. Este foi o único atributo para o qual se detectou alguma tendência mais definida na análise entre faixas de atendimento.

Isso não significa, no entanto, que exista — como seria de se esperar numa linha de financiamento à produção — igualmente uma relação clara entre os maiores percentuais de atendimento e o valor adicionado (que supostamente refletiria a necessidade de recursos), tanto em termos absolutos quanto em relação ao valor da produção.

De forma semelhante, foram apresentadas indicações de que a relação entre as faixas de atendimento e o emprego relativo de mão-de-obra é fraca, tanto ao se considerar esse emprego em termos de coeficientes físicos quanto em termos de seu custo relativo.

Esses resultados sugerem a necessidade de uma redefinição dos critérios de enquadramento — caso seja considerada desejável uma racionalidade econômica — ou pelo menos uma transparência maior das regras adotadas. Uma política de financiamento a custos diferenciados pode ter efeitos sobre a alocação de recursos

reais na economia. E, nesse sentido, torna-se necessária uma definição, em primeiro lugar, do papel desejável para a atividade exportadora numa perspectiva abrangente, macroeconômica, e, a partir daí, a determinação das características da política a ser adotada para o setor.

Essas decisões transcendem, em grande medida, o nível puramente técnico.

Espera-se, no entanto, que a análise das informações disponíveis para os diversos atributos considerados possa contribuir de alguma forma para eventuais definições. Nesse sentido, foi feito exercício usando os dados agregados de acordo com as faixas de atendimento para verificar algumas hipóteses que podem ser postuladas para cada atributo. Procurou-se averiguar o sentido das relações entre a taxa de crescimento das exportações e o índice de instabilidade da receita com exportações e algumas características do processo de produção, tais como a participação de insumos importados e gastos com salários no valor adicionado, e a relação entre valor adicionado e valor da produção.

Os resultados obtidos nesse exercício são pouco elucidativos para sugerir critérios gerais para a elaboração da política para o setor. Isso se deve em grande parte à própria falta de racionalidade econômica na classificação dos diversos setores por faixa de atendimento. É pouco provável, por exemplo, que sejam encontradas características comuns de produção num agregado de setores que inclui desde laticínios a automóveis e tratores.

As indicações apresentadas neste trabalho sugerem uma aparente falta de critérios — tanto estáticos (em termos de características do processo produtivo) quanto dinâmicos (em termos de desempenho) — na classificação dos percentuais de atendimento dos programas de financiamento às exportações. Admitindo-se a necessidade de serem mantidos os incentivos ao setor, parece que a definição de alguns critérios deveria ocupar lugar de destaque entre as prioridades da política para o setor.

Essas recomendações não devem ser entendidas como uma apologia de um planejamento detalhado nos incentivos para cada produto. Afinal, uma total flexibilidade que permita constantes alterações na lista de produtos beneficiáveis em função das condições de mercado é um critério igualmente aceitável. O ponto a enfatizar é de que, dado que a política setorial se baseia na adoção de critérios predeterminados, esses critérios deveriam obedecer a uma racionalidade econômica mais clara.

Referências bibliográficas

Baumann, R. Composição das exportações brasileiras e estabilidade da receita de exportação. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 14, dez. 1984.

——— & Braga, H.C. *O sistema brasileiro de financiamento às exportações*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1985. Mimeogr.

Braga, H. & Markwald, R. Funções de oferta e de demanda das exportações de manufaturados no Brasil: estimação de um modelo simultâneo. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 13, dez. 1983.