

ENTRAVES À EXPORTAÇÃO BRASILEIRA: barreiras que as empresas enfrentam para realizar as exportações no Brasil

Fernanda Míscula Cardoso¹

Magnólia das Graças Souza Basílio²

RESUMO

Este artigo apresenta algumas reflexões sobre os principais entraves à expansão das exportações brasileiras, através das dificuldades enfrentadas pelas empresas para colocar seus produtos no mercado internacional, e tem o objetivo de apontar os principais entraves e mostrar que medidas estão sendo tomadas – seja pela iniciativa privada ou pela União – no intuito de solucioná-los ou amenizá-los.

Palavras chaves: Entraves. Exportação. Portos. Rodovias. Ferrovias.

¹ Graduada em Administração de empresas, com habilitação em Comércio Exterior, pela Faculdade Estácio de Sá de Juiz de Fora. **E-mail:** fermiscar@ig.com.br

² Especialista em Comércio Exterior e Negócios Internacionais, gerente de Logística da Empresa Comissária Marítima Juiz de Fora Ltda, professora da Faculdade Estácio de Sá de Juiz de Fora. **E-mail:** cmdjf-magnolia@cmdglobal.com.br

INTRODUÇÃO

Atualmente muitos são os problemas enfrentados por empresas brasileiras para serem competitivas no mercado externo, e com isso o país perde importantes negócios no mercado internacional por problemas relacionados à logística, que envolve os sistemas de portos, de rodovias e de ferrovias e constitui metade de seus principais entraves.

Embora nos últimos cinco anos o governo tenha adotado algumas medidas - tais como incentivo às exportações, maior divulgação dos instrumentos de apoio às exportações, facilidades de acesso a financiamentos, fortalecimento do seguro de crédito à exportação, criação de linhas de crédito para o pequeno exportador, criação de consórcios para exportação, entre outras -, para reduzir os entraves institucionais à exportação, a empresa brasileira ainda compete em situação de desvantagem em relação aos nossos concorrentes internacionais. Segundo a Confederação Nacional das Indústrias, as principais dificuldades para a expansão das vendas externas brasileiras encontram-se nas operações aduaneiras, no custo portuário e no frete internacional, no difícil acesso ao financiamento e no sistema tributário (CNI, 2002).

Além disso, há outros fatores que oneram o processo e que precisam de medidas urgentes para amenizar os problemas. Segundo levantamento realizado em 2004, a frota de caminhões brasileiros é antiga e obsoleta e está estimada em 1,5 milhões de caminhões, o que leva ao desgaste acima da média das rodovias. A maioria dos portos brasileiros é ineficiente, estando assoreados e com a dragagem atrasada, o que dificulta a operação de navios maiores. As ferrovias sofrem com a falta de intermodalidade e com a limitação do seu crescimento em decorrência das indústrias nacionais e estrangeiras não conseguirem atender a demanda interna que é de 20.000 novos vagões (JAGGI, 2004). Pode-se perceber também que com o significativo incremento das exportações brasileiras, ocorrido nos últimos cinco anos, o país sofreu uma fase de falta de contêineres disponíveis para realizar as operações de comércio internacional, fator este que se reverteu no primeiro semestre de 2006, com o aumento das importações nacionais, ou seja, temos agora uma oferta maior de equipamentos, principalmente vazios, nos maiores portos brasileiros (GONÇALVES, 2006).

Ainda de acordo com o estudo realizado pela CNI, em 2002, constata-se também um alto grau de desconhecimento dos instrumentos de apoio à exportação, o que certamente tem afetado a eficiência dessas ferramentas.

Ademais o país tem um dos agravantes mais incisivos para a realização de operações de exportação: a falta de uma cultura exportadora, que associada a décadas de políticas de substituição de importações, de seguidas crises cambiais e planos de estabilidade que

sobrevalorizaram a taxa de câmbio, tornaram o esforço exportador extemporâneo, pouco atrativo e muito trabalhoso. Desta forma, um verdadeiro viés antiexportador estabeleceu-se na economia, através de regras cambiais, carga tributária e procedimentos burocráticos, que conjunta e simultaneamente inibiram por longo tempo qualquer sério esforço exportador (FONSECA, 2005).

Os tempos, no entanto, mudaram e com o inexorável avanço da globalização, que impôs a abertura e a gradual integração econômica de todas as nações do mundo, tem se sentido uma transformação do cenário internacional, o que resultou na necessidade impositiva de se estabelecer uma contundente política de exportações na economia do país, de tal forma a permitir harmonizar crescimento econômico com estabilidade monetária e equilíbrio nas contas externas.

Foi a partir desta percepção lúcida e previdente que surgiu em 1998, o Programa Especial de Exportações - PEE, originalmente concebido pela Casa Civil da Presidência da República e pela Câmara de Comércio Exterior - Camex, com o objetivo de ser um instrumento de articulação e coordenação das ações voltadas ao incremento da atividade exportadora, por meio do engajamento das lideranças empresariais. O PEE opera como uma interface entre os setores produtivos e os órgãos governamentais relacionados com o comércio exterior e serve ainda de foro para discussão de questões relacionadas ao comércio exterior nos seus diferentes setores produtivos (MDIC, 2006).

OS PRINCIPAIS ENTRAVES À EXPORTAÇÃO BRASILEIRA

A burocracia aduaneira tem sido o principal entrave à expansão das exportações, segundo sondagem realizada pela CNI em 2002, devido principalmente a questões operacionais encontradas no decorrer do processo, sobretudo no que concerne aos procedimentos alfandegários e aos custos portuários e do frete internacional, às dificuldades de acesso aos financiamentos e a falta de um cadastro único do governo, que simplificaria e agilizaria os procedimentos nesta área. Assim, apesar dos ganhos de competitividade em razão do aumento da produtividade as exportações ainda têm dificuldades de recuperar seu dinamismo.

Associado a isto está a instabilidade cambial no Brasil, que nos últimos anos também pode ser considerada um grande entrave ao processo de exportação, pois, quando se está iniciando a negociação com o importador e formando o preço para exportação, considera-se a taxa cambial daquele momento ou daquele dia em que se está fechando o negócio. Desta

forma, esse é um ponto crítico, pois na realidade deve-se considerar a taxa de câmbio da data de recebimento da exportação (liquidação do contrato de câmbio) e isso na maioria das vezes não é fácil de prever, principalmente com as turbulências cambiais do Brasil, o que pode comprometer todo o planejamento da empresa. Para tanto, deve-se analisar muito bem o mercado cambial antes de definir o preço de exportação, evitando, assim, problemas futuros, pois se o preço ficar abaixo do previsto, é muito difícil aumentá-lo depois do fechamento do negócio (CNI, 2002).

O segundo maior entrave percebido no processo de expansão das exportações brasileiras são os *custos portuários*, que estão associados à baixa eficiência das administrações portuárias e aos excessos de mão-de-obra avulsa nos pátios, o que acarreta um custo muito mais alto do que a média mundial. No porto de Santos/SP, por exemplo, o contingente de mão-de-obra avulsa é de 11.000 trabalhadores, aproximadamente o triplo do necessário, o que faz com que a operação de um guindaste disponha de 12 pessoas, enquanto que no porto de Sepetiba/RJ, a mesma operação utiliza-se de apenas quatro funcionários (CAETANO, 2005). Segundo pesquisa da Consultoria Trevisan, em 2003, o porto mais competitivo do Brasil, o de Praia Mole/ES (área contígua ao Porto de Tubarão), apresentava um custo de 13 dólares por tonelada de carga, enquanto que Valparaíso, no Chile, cobrava apenas 4,7 dólares, menos que o porto de Roterdã (Holanda), o maior do mundo, que cobrava 4,8 dólares, e em Santos/SP a tonelada de carga custava 28 dólares, fator esse agravado pelo sindicato da categoria, que obriga operadores e estivadores a absorverem o contingente, mesmo sem ter como ocupá-los, contribuindo para manter o custo brasileiro entre um dos maiores do mundo (JULIBONI, 2005).

Mesmo já tendo decorrido mais de uma década da criação da Lei dos Portos, Lei nº 8.630/93, poucos avanços foram obtidos. Desta forma, buscando solucionar os gargalos do setor, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou a Agenda Portos, visando, através da liberalização de recursos adicionais, melhorar o escoamento da produção agrícola e o desempenho das exportações brasileiras (BRASIL, 2005).

A principal meta do governo federal é viabilizar padrões internacionais de atendimento e preços que contribuam para aumentar a competitividade do produto brasileiro no mercado externo, e com isso vem adotando medidas importantes, como a difusão da cultura e da imagem do Brasil no exterior, com o intuito de melhorar o desempenho de micro e pequenos empreendedores. Mas o que se vê, de fato, são algumas questões centrais, como o combate à burocracia e à influência política na gestão das companhias docas, deixadas de lado.

Associado a estes problemas encontra-se o *sistema tributário brasileiro*, também um entrave considerável à expansão das exportações, pois o sistema se baseia em tributos cumulativos, o que leva à redução da competitividade, sem falar no desconhecimento dos instrumentos de financiamento às exportações.

As linhas oficiais de financiamento das exportações ainda encontram-se distantes de se apresentarem como uma solução para o problema a que se destinam. Apenas 1/5 das empresas exportadoras utilizam-se de tais financiamentos, seja por ainda desconhecerem-nos ou por não terem acesso, devido às exigências de garantias reais por parte dos agentes financeiros (CNI, 2002).

Como se não bastasse o problema de infra-estrutura geral, o sistema portuário brasileiro perde ainda muita produtividade pela falta de equipamentos para movimentação de cargas. Esta defasagem está associada ao passado recente das exportações brasileiras, pois o país tinha tradicionalmente como base exportadora produtos primários, transportados a granel, não dispondo até 1995 de operação de contêineres na cabotagem, sendo seu uso incrementado somente no final da década de 90 (OLIVEIRA, 2005).

Estes fatores desencadearam um problema que está associado ao desequilíbrio entre a oferta e a demanda, o que gera atrasos na entrega dos produtos, onera o segmento com o aumento dos insumos importados, elevando brutalmente o preço dos fretes, dificultando o planejamento logístico e reduzindo conseqüentemente a competitividade dos produtos no mercado externo.

A solução seria produzir internamente os equipamentos, uma vez que o Brasil é grande produtor de aço e madeira, insumos básicos para a fabricação de contêineres, mas não o faz, por não conseguir competir com a China, por exemplo, que recebe subsídios governamentais, para compensar os preços da matéria-prima básica do equipamento.

Principal porta de entrada e saída de mercadorias no país, os portos brasileiros sofrem com o resultado de mais de uma década de falta de investimentos e de problemas na organização do setor, tais como falta de dragagem, congestionamento de trens e caminhões, diversos aspectos operacionais e o iminente risco de um apagão logístico. Dentre as possíveis soluções, podemos considerar a necessidade de alargamento ou duplicação das vias de acesso aos portos, reordenamento do trânsito nas localidades próximas às zonas portuárias, pavimentação de ruas, criação de novas rotas de ligação de BRs aos terminais, construção de estacionamentos para caminhões, e as Parcerias público-privadas. Mas apesar do diagnóstico realizado pela Agenda Portos entre os 11 principais portos do país – que juntos são porta de saída para 89% das exportações brasileiras e que apresentam sérios problemas operacionais –

as atenções estão voltadas para as PPPs como a saída para o problema logístico, uma vez que o governo estaria dividindo com a iniciativa privada os dispendiosos investimentos em infraestrutura e agilizando a concretização dos projetos. A “promessa” é de que as obras começariam a partir de 2006, mas muito pouco foi feito neste 1º semestre, em atenção às inúmeras reivindicações feitas pelos órgãos envolvidos nas operações de comércio exterior.

Não muito diferente do setor portuário, o caso das ferrovias brasileiras constituem um setor modal que, por sua vez, é um dos modais mais esquecidos pela União, trata-se de um paradoxo, visto que o mesmo possui os fretes mais baratos para longas distâncias. Segundo o Ministério dos Transportes (2005), para cada novo vagão colocado em circulação, quatro caminhões deixam de transitar pelas rodovias federais, o que representaria uma redução nos custos com manutenção das estradas. Mas não é o que vem ocorrendo. Mesmo com o processo de desestatização das ferrovias, iniciado em 1996, e que tem mostrado resultados positivos para o setor – a produção das ferrovias que em 1997 era de 130 bilhões de TKU (toneladas por quilômetro útil) ultrapassou a marca de 200 bilhões em 2004 – os avanços obtidos não foram suficientes para reverter os gargalos na infra-estrutura ferroviária principalmente nos acessos aos principais portos brasileiros, tendo estes refletido diretamente no desempenho do comércio exterior (ENTRAVES, 2005). Os investimentos não chegam, e obras importantes para a eficiência do modal e conseqüente intermodalidade não ocorrem, estando parados desde 2003.

Enquanto isso, outro braço da logística brasileira, *as rodovias*, sofrem há mais de uma década com a falta de investimentos e com o descaso da União, ao modal que transporta 80% da produção nacional, e que se encontra em estado precário, com trechos quase inexistentes. Em 2003, o modal recebeu investimentos da ordem de 0,1% do PIB³ brasileiro, enquanto que estudo do Banco Mundial revela que países em desenvolvimento devem investir cerca de 3,5% do PIB em infra-estrutura de transportes (VIANNA, 2004).

Segundo dados do secretário executivo do Ministério dos Transportes, Paulo Sérgio Oliveira Passos (2005 *apud* CAMACHO, 2005), nos últimos dez anos “o Ministério dos Transportes investiu muito menos do que seria razoável para manter adequadamente a malha”. Desta forma, buscando uma alternativa para financiar a infra-estrutura rodoviária, o governo criou a CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – incidente sobre a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural, exceto sob a forma liquefeita, e seus derivados, e álcool etílico combustível, como forma de arrecadarem fundos, para serem

³ Produto Interno Bruto

utilizados apenas em três finalidades, uma delas a manutenção da infra-estrutura de transportes, o que não vem acontecendo.

O Tribunal de Contas da União (TCU) estima que entre os anos de 2002 e 2004 foram arrecadados R\$ 22 bilhões com a contribuição, sendo que deste total, 41% não foram aplicados nos fins a que se destinam, engordando desta forma, o superávit primário do governo federal. Do montante guardado no caixa do Tesouro Nacional, mais de R\$ 1 bilhão foi gasto com folha de pessoal e benefícios assistenciais – incluindo auxílios para transporte e alimentação e outros R\$ 657 milhões foram utilizados para pagar juros e encargos de dívida., segundo Vilaça (2005 *apud* SOFIA, 2005) tais problemas forçosamente despertam um receio acerca da validade da cobrança dessa contribuição.

Enquanto isso, o Brasil continua perdendo grandes oportunidades de atrair novos investimentos.

CONCLUSÃO

Conforme se percebe, o Brasil necessita de medidas urgentes para que não perca mais em competitividade e em preço no mercado internacional.

Apesar dos esforços governamentais no sentido de alavancar as exportações brasileiras, devem ser priorizadas ações no que tange à desoneração tributária (reforma tributária), ao aumento do volume de crédito para exportação, bem como a facilidade de acesso a estes créditos, a simplificação dos procedimentos aduaneiros e a redução dos custos portuários e do frete internacional, como forma de incentivo às empresas potencialmente capazes de exportar. Percebeu-se ainda, que embora existam questões específicas para alguns setores, de um modo geral é possível afirmar que a simplificação dos procedimentos aduaneiros é fundamental para o aumento da competitividade das exportações brasileiras.

Assim a adoção destas medidas complementar a atual política de expansão das exportações, que vem sendo feita pelo governo atual, através de acordos internacionais com outras nações, seja desenvolvida ou em desenvolvimento.

No entanto, não se pode esquecer de fatores primordiais, como os investimentos em infra-estrutura interna do país. A logística brasileira é bastante deficiente e não atende a todas as exigências das empresas exportadoras.

O sistema portuário precisa de obras emergenciais que vão de investimentos em maquinário a obras de melhoria da estrutura existente. Em muitos dos portos, por exemplo, a profundidade do canal de atracamento dos navios não comporta embarcações maiores, o que leva os produtos brasileiros a ficarem aguardando nos armazéns por navios menores, gerando assim, redução de competitividade e custos altíssimos pelo pagamento de demurrage.

Da mesma maneira, a falta de licitações por parte do governo para ampliar e permitir a instalação de novos agentes nos portos vem aumentando o nó em que se encontra o sistema portuário, que, com o crescimento das exportações, encontram-se abarrotado, operando no limite de sua capacidade, enquanto outras áreas estão ociosas, aguardando resoluções que não acontecem.

Da mesma maneira, para que o setor ferroviário seja totalmente reaquecido, são prioritários os investimentos por parte do Governo Federal, principalmente no que tange à intermodalidade, que atenderiam a este acenar de crescimento, favorecendo a competitividade principalmente entre o setor rodoviário e de cabotagem.

O modal rodoviário com seus anos de falta de investimentos leva a crer no risco iminente de um “apagão logístico” que agravaria ainda mais os problemas existentes.

Conclui-se assim que ainda há muito que se fazer para que o Brasil se mantenha com destaque no cenário internacional, através de uma política exportadora que cumpra prazos, prime pela qualidade dos produtos, avance na competitividade de preços e na luta contra os protecionismos existentes.

REFERÊNCIAS

- BRASIL atinge meta de US\$ 100 bilhões de exportados, mas entraves ainda permanecem. **Comércio Informativo** (FECOMÉRCIO-MG). Belo Horizonte, n. 291, p. 18 e19, maio 2005.
- CNI – **Confederação Nacional da Indústria** (Unidade de Integração Internacional – INTER). Os problemas da empresa exportadora brasileira. Brasília: MTE, 2002.
- CAETANO, J. R. Um porto a beira do colapso. **Revista Exame**, São Paulo, v.16, ano 39, ago. 2005.
- CAMACHO, K. Estradas precisam de R\$ 8 bilhões para manutenção, aponta Ministério, Radiobrás. Disponível em: < http://www.radiobras.gov.br/materia_i_2004.php> .Acesso em 11 Set. 2006.
- ENTRAVES no Setor de Transporte Ferroviário. Disponível em <http://www.antf.org.br/3/noticias.htm>>. Acesso em: 14 out. 2005.
- FONSECA, R. G. O Brasil tem uma cultura exportadora? Disponível em <http://www.funcex.com.br/janela.asp?tp=2&xcd=60>>. Acesso em: 13 out. 2005.
- GONÇALVES, M. C. Crescimento das importações causa sobra de contêineres nos portos brasileiros. Disponível em <http://www.netmarinha.com.br/noticias.asp?id=9332&texto=contenedor>> Acesso em: 16 abr. 2006.
- JAGGI, M. Falta contêiner. **Revista Exame**, São Paulo, n. 15, ano 38, p. 36, 04 ago. 2004.
- JULIBONI, M. Modernização dos portos avança pouco no governo Lula. Disponível em http://portalexame.abril.com.br/economia/conteudo_89278.shtml> Acesso em: 13 out.2005.
- MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/camex/pee/plaAcao.php>> Acesso em: 13 out. 2006.
- OLIVEIRA, F. C. Brasil não consegue competir com China. **Revista Integração Econômica**, v. 2, n. 11, abr/jun. 2005.
- SOFIA, J. TCU condena desvio de verba para transporte. Disponível em <http://www1.dnit.gov.br/imprensa/17112005.htm>> Acesso em 16 out 2005.
- VIANNA, G. Entrevista, **Revista Conjuntura da Construção**, ano 2, n. 3, set. 2004.