

Economista, doutor pelo IE/UNICAMP, professor-doutor do Programa de Pós-graduação em Economia Política da PUCSP, conselheiro e ex-presidente do Cofecon. Membro da Comissão de Estudos Estratégicos do BNDES

## O papel do Estado e a política industrial



Antonio Corrêa de Lacerda

Está em curso no Brasil, com o Governo Lula III, um reordenamento do papel do Estado e das políticas públicas. O lançamento e a implementação em curso da nova política industrial, o Plano Nova Indústria Brasil (NIB), coloca a neoindustrialização de volta na agenda, da qual nunca deveria ter saído. Consequentemente, recoloca o País no jogo da reorganização global das cadeias internacionais de suprimentos. Trata-se de uma importante iniciativa para promover a transformação em uma economia sustentável de forma ambiental, social, inclusiva e inovadora.

Alguns aspectos do plano devem ser ressaltados. O primeiro é a abordagem inovadora da sua construção, baseada em missões. O Conselho de Desenvolvimento Industrial (CNDI), reativado no Governo Lula III, reuniu cerca de vinte ministérios e uma quantidade equivalente de entidades representativas da indústria e dos trabalhadores. Foram definidas seis missões norteadoras das políticas ora divulgadas, todas elas em linha com o Novo PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) e com o Plano de Transformação Ecológica (PTE).

Em segundo lugar, o programa reflete as discussões realizadas, tratando-se, portanto, não de um plano fechado, de gabinete, mas incorporando o resultado das visões dos agentes envolvidos, Governo, iniciativa privada e academia, o que lhe dá legitimidade e comprometimento quanto aos objetivos, metas e ações necessárias.

Em terceiro lugar, o cenário global pósCovid-19, os efeitos da crise climática e as guerras Rússia-Ucrânia e Israel-Hamas representam uma revisão dos preceitos da globalização pós anos 1990 e até então vigentes. Está em curso, no final da segunda década e início da terceira do século XXI, um novo conceito de localização das plantas produtivas, levando-se em conta os aspectos logísticos e de segurança de fornecimento. Fatores como a proximidade dos fornecedores (*reshoring* e *nearshoring*) e as questões geopolíticas (*friendshoring*) visam minimizar os riscos de descontinuidade do processo produtivo, como é o caso, por exemplo, do ocorrido recentemente com os semicondutores (chips).

Grande parte das críticas apressadas e superficiais ao NIB revelam-se evitadas de preconceito e desinformação. Sem esmiuçar os objetivos e meios do programa, houve uma tentativa de rotulá-lo como uma “volta ao passado” de subsídios e de busca de “campeões nacionais”. Nada mais equivocado. O programa não é incompatível com o objetivo do governo de sustentabilidade fiscal. Não haverá aportes do Tesouro Nacional para suprir a estimativa de financiamento dos R\$ 300 bilhões, que serão conduzidos principalmente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

Em linha com as melhores práticas internacionais, o Brasil conta, finalmente, com um plano para a retomada do desenvolvimento sustentável, verde, digital e inclusivo. Os bancos e agências públicas de fomento, em especial o

---

DADAS AS EXTERNALIDADES GERADAS, DE EMPREGO, RENDA, TRIBUTOS, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E DIVISAS, O ESTÍMULO ÀS EXPORTAÇÕES DE SERVIÇOS TEM SIDO A POLÍTICA PREDOMINANTE DE MUITOS PAÍSES. EXISTEM CERCA DE 90 AGÊNCIAS DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO NO MUNDO, INCLUINDO TODOS OS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS.

---

BNDES, exercem papel relevante no processo.

No âmbito da estratégia de ampliar a inserção internacional da indústria brasileira, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional uma importante alteração normativa relativa à ampliação ao apoio das atividades de exportação de serviços. O PL 5719/2023, nos termos do art. 61 da Constituição, “Autoriza o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social a constituir subsidiárias integrais ou controladas, e altera a Lei n. 10.184, de 12 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre a concessão de financiamento vinculado à exportação de bens ou serviços nacionais.”

A iniciativa reveste-se de suma importância para apoiar e estimular as exportações, na medida em que visa normatizar o financiamento às exportações de serviços, apoiando a retomada do suporte público à esta modalidade, realizada pelas empresas brasileiras. A modalidade está alinhada com as melhores práticas internacionais.

Dadas as externalidades geradas, de emprego, renda, tributos, tecnologia, inovação e divisas, o estímulo às exportações de serviços tem sido a política predominante de muitos países. Existem cerca de 90 agências de crédito à exportação no mundo, incluindo todos os países industrializados. Especificamente quanto ao estímulo às exportações de serviços, os seus impactos refletem-se ao longo de toda a cadeia de fornecedores e subfornecedores de bens/materiais/equipamentos e serviços brasileiros que atendem à atividade das empresas brasileiras que realizam projetos no exterior.

O tema é polêmico por envolver riscos, como acontece com qualquer operação de crédito e financiamento. No entanto, o mesmo PL proíbe financiamentos à exportação de serviços e a concessão de novas operações de crédito aos inadimplentes com a República Federativa do Brasil. Além disso, vale destacar que, no caso em questão, o banco está protegido pelo Fundo Garantidor de Créditos.

No esforço de retomada das funções de um banco de desenvolvimento, a atual gestão tem envidado esforços para fomentar o crédito e o financiamento. Em 2023, o BNDES viabilizou R\$ 218,5 bilhões em aprovações de crédito, 44% a mais do que em 2022. As aprovações aumentaram em todos os setores, com destaque para infraestrutura, com R\$ 78,5 bilhões (crescimento de 23%), agropecuária, com R\$ 42,5 bilhões (alta de 53%), e indústria, com R\$ 31,7 bilhões (alta de 41%). Destaque-se ainda que, no total das suas operações, a inadimplência do BNDES é de apenas 0,01%, o que denota rígidas práticas de análise e aprovação dos projetos financiados.

Motivo de polêmica no País, as políticas de apoio às exportações são uma prática usual no mercado internacional. Tendo em vista as externalidades das operações de exportações, há nítidos ganhos não apenas para as empresas operadoras, mas para a cadeia de fornecedores, gerando divisas, empregos, renda e arrecadação tributária para o Estado.

No Brasil, é conhecida a necessidade de ampliar a complexidade e o valor agregado das vendas no exterior. O financiamento de bancos públicos em apoio às exportações visa dotar os exportadores brasileiros de condições isonômicas frente aos seus concorrentes no mercado internacional.

Ao redor do mundo, as Agências de Crédito à Exportação (ECAs) obtêm mandato de seus governos para concessão de apoio oficial, valendo-se de recursos públicos por meio de financiamentos, seguros e garantias. São mais de 115 ECAs no total, em aproximadamente 90 países, destacando-se, dentre os maiores programas de apoio à exportação, os EUA, Canadá, Alemanha, França, Itália, Japão, Coreia do Sul e China. Países emergentes, como é o caso da Índia, México, Turquia e África do Sul, também adotam mecanismos bem-estruturados de apoio público à exportação.

A configuração vigente do sistema público de apoio à exportação no Brasil foi criada no início da década de 1990 e conta com os seguintes instrumentos: financiamentos do BNDES e do Proex-Financiamento; Seguro de Crédito à Exportação (SCE), que tem lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE), e mecanismos de equalização de taxas de juros do PROEX-Equalização.

Apesar disso, no Brasil, a participação dessa modalidade nos últimos anos representa apenas cerca de 0,3% do total, bastante modesta em relação à média mundial, que consiste em 8% do total. O fomento público à exportação é prática usual na maioria dos países, tendo se iniciado no Reino Unido há mais de 100 anos. No entanto, em nenhum caso há regulação ou fiscalização de tais operações por parte dos respectivos Paramentos, em franca oposição ao que tem sido proposto no Brasil.

Vale ressaltar que o banco não escolhe exportadores nem financia projetos em outros países, mas sim a exportação de bens e serviços brasileiros, tendo por objetivo o aumento da competitividade das empresas do Brasil e a geração local de emprego e renda, além do ingresso de divisas.

Uma das garantias utilizadas para seus financiamentos à exportação é o Seguro de Crédito à Exportação. Ele funciona como todo seguro, cobra prêmios do devedor existindo ou não sinistro e, caso haja inadimplência,

indeniza o financiador e busca recuperar o valor em atraso, garantindo operações de financiamentos à exportação de instituições públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras.

Embora prevaleça o mito de que exista inadimplência de clientes junto ao banco, essas operações de crédito estavam garantidas pelo Seguro de Crédito à Exportação (SCE), que foi acionado e vem sendo integralmente resarcido.

O grande desafio a ser enfrentado é a ampliação da exportação de produtos e serviços de elevado valor agregado. Somos uma das doze maiores economias do mundo, mas apenas o 24º exportador mundial. Buscar falsos problemas, além de não resolver a questão, desvia-nos do que é realmente relevante, a ampliação da nossa inserção nas cadeias internacionais e da nossa participação de mercado.

As mudanças de ordem prática aqui exemplificadas também revelam a intempestividade das críticas que veem no NIB a ausência de medidas concretas ou de ações palpáveis em prol da reindustrialização do País. Há, felizmente, muitos outros exemplos, nas áreas de infraestrutura, logística, comércio e serviços, além de segmentos industriais sofisticados, como aviação, microprocessadores e bioinsumos, dentre outros. O Brasil está de volta ao jogo, felizmente!

