

GOVERNO COLLOR DE MELLO: CONFLITOS DE INTERESSES NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

Andréa Freire de Lucena (UFG)

O argumento da indústria nascente foi essencial para justificar a política de substituição de importações aplicada na América Latina nos anos 1950. Na década de 1980, ganhou força a necessidade de promover as exportações (por meio de desvalorizações cambiais e liberalização de tarifas), com a finalidade de aumentar a entrada de divisas, de financiar o pagamento dos juros da dívida externa e, portanto, de equilibrar o balanço de pagamentos. A abertura comercial foi um componente indispensável da cartilha a ser seguida nos anos 1990. Nesse contexto, as estratégias de desenvolvimento econômico que têm sido buscadas pela América Latina costumam guardar um papel especial para o comércio exterior: ora como substituição de importações, ora como incentivo às exportações. Na década de 1990, países que realizaram suas reformas de maneira rápida e sem planejamento, como Argentina e Brasil, passaram a depender cada vez mais do fluxo de capital externo para financiar seus constantes déficits em conta corrente.

Quando o presidente Fernando Collor de Mello assumiu o governo, tinha duas tarefas antagônicas a cumprir: renegociar a dívida externa com os credores internacionais e criar estímulos para incrementar as exportações. A liberalização comercial e o anúncio das privatizações acenavam para uma política de boa convivência com os Estados Unidos. Entretanto, era preciso criar um equilíbrio nas contas internas e externas brasileiras.

Antes de tomar posse, o futuro presidente solicitou um estudo sobre o comércio exterior brasileiro. Existiam quatro idéias preponderantes nesse relatório: o comércio exterior poderia evitar a recessão interna; o Brasil poderia expandir as exportações por meio de uma reforma do comércio exterior; o setor privado estaria capitalizado e o setor público endividado e uma parcela da dívida externa poderia ser convertida em investimentos internos (BITTENCOURT, 1990).

No entanto, a Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) juntamente com algumas empresas (Companhia Vale do Rio Doce, Bradesco etc.) elaboraram também propostas para a nova política de comércio exterior brasileira. Neste contexto, elas sugeriram não apenas um maior aporte de verbas públicas para financiamento a juros baixos como também uma redução da carga tributária sobre as exportações e uma diminuição das barreiras tarifárias para as importações (MALTA, 1990).

A renegociação da dívida externa traria um alívio provisório ao balanço de pagamentos brasileiro e amenizaria o impacto do crescimento das importações. O equilíbrio da balança comercial, todavia, só aconteceria com o aumento das exportações. Dessa forma, o governo passou a buscar estratégias adequadas para incrementar as exportações e chegou a seguinte constatação: os exportadores aumentariam as vendas a partir da existência de instrumentos viáveis de financiamento. A grande questão a ser resolvida era como o governo poderia criar novas fontes de financiamento (aumentar despesas) sem prejudicar os compromissos externos assumidos com os credores (diminuir gastos). Uma das soluções poderia ser aumentar as receitas. No entanto, a desoneração das exportações e a diminuição das tarifas para os bens importados causariam uma diminuição de receitas.

A descrença dos exportadores e dos banqueiros para com as instituições que operavam o comércio exterior brasileiro bem como o fim anunciado do Programa de Financiamento a Exportações (FINEX)¹ do Banco do Brasil dava um período menor ao governo para realizar as mudanças necessárias. Dessa forma, a extinção da Carteira de Comércio Exterior (CACEX)² do Banco do Brasil e a criação do Departamento de Comércio Exterior (DECEX)³ e de suas duas afiliadas (Coordenação de Intercâmbio Comercial e Coordenação de Tarifa), por um lado, resolveriam o problema da institucionalidade. A criação de um Banco de Comércio Exterior (EXIMBRÁS), por outro, atenderia aos clamores por novas fontes de financiamento.

Esse artigo pretende investigar as idas e as vindas da criação do Banco de Comércio Exterior do Brasil (EXIMBRÁS), destacando os interesses dos principais atores envolvidos no processo decisório. Neste contexto, o presidente Collor tinha três opções para resolver o problema da falta de financiamento para as exportações brasileiras: criar o Eximbrás com capital privado majoritário; criar o Eximbrás com capital público majoritário e não criar o Eximbrás, mas fortalecer as instituições públicas que já operavam com financiamento do comércio exterior.

¹ O capítulo das disposições transitórias da constituição brasileira de 1988 afirmava que os fundos do governo existentes até a data da promulgação da Carta Magna e que não fossem ratificados pelo Congresso Nacional num período de dois anos seriam extintos automaticamente. Vale destacar que os recursos destinados a esse fundo pelo Tesouro estavam diminuindo a cada ano. Em 1988, o FINEX recebeu NCz\$ 4,6 bilhões do Tesouro e, em 1989, NCz\$ 1,9 bilhão (BORGES, 1990).

² A CACEX era simultaneamente uma instituição pública reguladora e operadora, pois fornecia recursos financeiros, administrava os incentivos fiscais e os creditícios, promovia exportações e comercializava diretamente os produtos brasileiros. Para alguns operadores do comércio exterior, a CACEX era “*fonte inesgotável de corrupção, favorecimento e clientelismo*”. (BORGES, 1990). Para outros, ela “*se consagrou como o maior cartório empresarial brasileiro*”. (COUTINHO, 1990).

³ Essa nova estrutura organizacional estava vinculada à Secretaria Nacional de Economia do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. No entanto, a Gerência de Financiamento a Exportações (Gefin) e o Departamento de Estatísticas de Comércio Exterior (Depec), da extinta CACEX, continuaram no Banco do Brasil. (FERRARI, 1990a).