

SETOR EXTERNO

Perspectivas e riscos para as exportações brasileiras

1 Introdução

As exportações brasileiras vêm tendo um desempenho excepcional nos últimos anos. Do final de 2020 até o início de 2024 elas acumularam um crescimento de 65% e, em que pese o fato de que parte deste crescimento representou a recuperação das perdas registradas em função da pandemia de covid-19, o valor atual das exportações, de US\$ 347 bilhões no acumulado de doze meses até fevereiro, é cerca de 50% superior ao de 2019, representando um recorde histórico. Estes números, ao lado de uma evolução modesta das importações, permitiram ao país atingir um superávit comercial de quase US\$ 100 bilhões em 2023, quase três vezes maior do que o de 2019, trazendo ao país uma posição extremamente confortável em termos do balanço de pagamentos.

Talvez o aspecto mais notável desse desempenho recente seja o fato de que ele ocorreu após um longo período em que as exportações tiveram evolução bastante irregular (gráfico 1). Após anos de crescimento acelerado no início do século, as vendas externas recuaram por quase cinco anos e, mesmo com alguma leve recuperação até 2019, permaneciam bem abaixo do pico anterior.

É preciso, contudo, ter uma perspectiva bem cautelosa quanto ao desempenho futuro das exportações, em função de alguns fatores que podem limitar sua expansão nos próximos anos. Esta *Nota* se dedica a explorar, de forma breve e concisa, quais são esses fatores e de que forma eles representam risco para o desempenho exportador no futuro.

Os fatores possivelmente de maior impacto são aqueles relacionados ao fato de que o mundo vem atravessando um momento de grande instabilidade e de profundas transformações, tanto no âmbito econômico quanto nas esferas social, tecnológica,

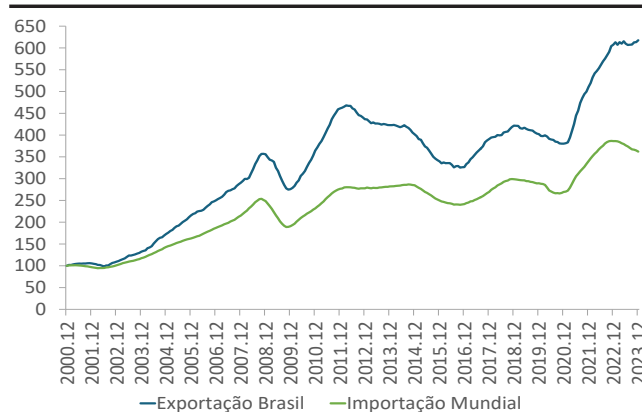
Fernando J. Ribeiro

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte/Ipea)

fernando.ribeiro@ipea.gov.br

Divulgado em 5 de junho de 2024.

GRÁFICO 1
Exportações brasileiras e importações mundiais – média móvel de doze meses
(2000 = 100)



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (Secex/MDIC) e Organização Mundial do Comércio (OMC).

ambiental e geopolítica – contexto que tem implicações importantes sobre o comércio mundial. Nesse sentido, a primeira seção desta *Nota* traz uma análise da evolução e das perspectivas do comércio mundial e a segunda seção discute como a confluência de choques e transformações na situação mundial vem redundando na crescente adoção de medidas com viés protecionista ao redor do mundo, no que já foi nomeado de “neoprotecionismo”.

A seção 3 analisa um fator mais especificamente ligado à pauta exportadora brasileira que é a mudança do seu perfil em termos produtos e segundo países de destino, e as possíveis implicações disso para o comportamento futuro das exportações. Por fim, a quarta seção analisa a questão da taxa de câmbio e, à luz da experiência dos últimos anos, como ela pode ou não ser um fator importante para o desempenho exportador no futuro próximo.

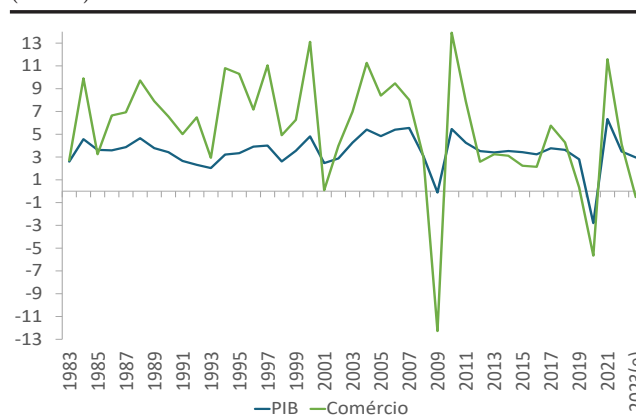
2 Comércio mundial

O gráfico 1 ilustra que as exportações brasileiras tendem a acompanhar os movimentos do comércio mundial, ainda que em alguns momentos as flutuações das vendas brasileiras sejam mais intensas do que as do mundo. Note-se que ao longo dos últimos 50 anos o país não foi capaz de elevar de forma consistente seu *market-share* nas importações mundiais. Este oscilou no intervalo de 0,82 (em 1999) a 1,42% (em 1984). É verdade que em 2023 ele ficou muito próximo deste percentual máximo (1,40%), e não se pode descartar a ocorrência de novos ganhos de *market-share* em um futuro próximo. Entretanto, a experiência histórica, bem como alguns dos fatores que serão discutidos mais à frente nesta *Nota*, sugerem que qualquer crescimento mais expressivo das exportações nos próximos anos dependerá diretamente de um desempenho favorável do comércio mundial.

Infelizmente não há muito espaço para otimismo quanto a isso. Primeiro, porque o mundo passa por um momento de desaceleração do crescimento, atingindo grande parte dos principais mercados mundiais, como União Europeia, Estados Unidos, Japão, América Latina e até mesmo a China. Por uma série de motivos, que vão desde o menor crescimento populacional até as incertezas geopolíticas, passando por elevados níveis de endividamento público e privado e políticas monetárias mais apertadas, o mundo deve atravessar, nos próximos anos, o período de menor crescimento econômico desde o início da década de 1980, na saída das crises provocadas pelos dois choques do petróleo.

Além disso, porque, desde a grande crise financeira (*global financial crisis* – GCF) de 2008-2009, o comércio mundial passou a crescer a um ritmo igual ou inferior ao do produto interno bruto (PIB) mundial (gráfico 2), contrastando com o que se viu nas três décadas anteriores, quando crescia duas a três vezes mais rápido. Entre 1983 e 2008, o comércio mundial cresceu à taxa igual ou inferior à do PIB mundial em apenas quatro anos. Já de 2009 a 2023, isso ocorreu nove vezes em 15 anos. Aquele período ficou conhecido como “hiperglobalização”, marcado por medidas de liberalização comercial e financeira, inclusive nos países em desenvolvimento, e pela criação de cadeias globais de valor (CGV). Foi uma fase marcada também pela rápida ascensão econômica da China e de outros países asiáticos (Coreia, Taiwan, Singapura, Malásia etc.) cujo modelo econômico era fortemente baseado na expansão das exportações como motor do crescimento. Esses fenômenos impulsionaram os fluxos de comércio e fizeram sua participação no PIB

GRÁFICO 2
Taxa de crescimento do PIB e do comércio mundial
(Em %)



Fonte: World Economic Outlook/Fundo Monetário Internacional (FMI).

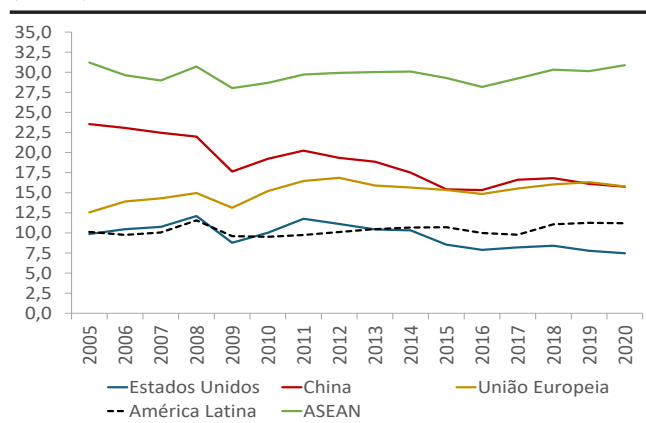
mundial passar de cerca de 30% na década de 1970 para 61% em 2008.¹ Desde então, este percentual parou de crescer, levando diversos autores a argumentar que o mundo sofre de uma “fadiga” da globalização, e que o mundo teria entrado em uma fase de desglobalização ou de globalização lenta (“*slowbalization*”) (Irwin, 2020). Estaríamos em uma fase diferente, com perda de ímpeto na construção de CGV, ou mesmo desconstrução de algumas cadeias, e uma mudança dos eixos de comércio, de um sistema globalizado para um esquema regionalizado, levando a uma fragmentação do comércio mundial (Arslan *et al.*, 2018; Zahoor *et al.*, 2023).

Para avaliar o grau de globalização da produção e de importância das CGV, números da base de dados Trade in Value Added (TiVA)² da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) fornecem informações importantes e permitem avaliar o quanto do valor agregado na produção dos países advém do exterior, considerando tanto os bens exportados quanto os direcionados ao mercado doméstico.

O gráfico 3 ilustra que a participação do valor adicionado (VA) estrangeiro nas exportações da União Europeia, da América Latina e da Associação das Nações do Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations – Asean) manteve-se virtualmente estável nos últimos dez anos, sendo que o percentual é especialmente elevado no caso deste último grupo (na casa de 30%). Em contrapartida, nas duas maiores economias do mundo, Estados Unidos e China, a participação vem caindo nos últimos anos. Nos Estados Unidos, o percentual já era relativamente baixo no final da primeira década deste século (10% a 12%) e reduziu-se para 7,5% em 2020, o que, curiosamente, sugere se tratar uma economia com baixo grau de integração às cadeias globais e com tendência de queda, que se observa mesmo antes de o país adotar maiores tarifas de importação para diversos produtos chineses. Na China, a participação era relativamente elevada em 2005 (23,5%), mas vem se reduzindo desde então, o que reflete uma estratégia de maior internalização das cadeias de produção, conforme definida nos seus últimos planos quinquenais.

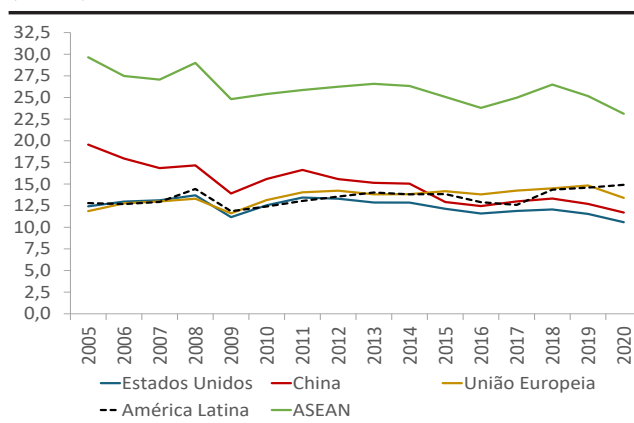
A análise da participação do VA estrangeiro na demanda doméstica final (consumo, investimento e gastos governamentais) também mostra tendência de queda nos Estados Unidos e na China, bem como na Asean, e virtual estabilidade na União Europeia e na América Latina (gráfico 4).

GRÁFICO 3
Participação do VA estrangeiro nas exportações de países e grupos selecionados
(Em %)



Fonte: Base de dados TiVA da OCDE.

GRÁFICO 4
Participação do VA estrangeiro na demanda final doméstica de países e grupos selecionados
(Em %)



Fonte: Base de dados TiVA da OCDE.

1. World Development Indicators. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>. Acesso em: 14 mar. 2024.

2. Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.htm#access>.

Em síntese, há evidências de que está havendo, de fato, perda de fôlego da globalização comercial, ao menos por essa via de construção de CGV. Contudo, os números não permitem afirmar que esteja havendo uma ampla reversão das cadeias. Certamente, o que vem acontecendo com os Estados Unidos e a China distorce a percepção do fenômeno, mas parece refletir acontecimentos mais específicos a esses países, e não uma tendência geral.

Outro número que sugere perda de ímpeto da globalização refere-se à evolução dos investimentos diretos estrangeiros, inclusive tendo em vista que grande parte dos fluxos de comércio internacional ocorre por meio de empresas transnacionais. Segundo a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD), os fluxos de investimentos estrangeiros mundiais em 2022 foram de quase US\$ 1,5 trilhão, montante semelhante ao observado de 2011 a 2014 e bem inferior ao recorde histórico de 2007: US\$ 2,2 trilhões. A única região que viu seus investimentos crescerem de forma expressiva desde 2007 foi a Ásia, especialmente por conta da China. Ainda assim, os investimentos externos desse país também perderam fôlego nos últimos anos, caindo de US\$ 200 bilhões, em 2016, para US\$ 146 bilhões, em 2022.

Embora vários autores tenham uma visão menos pessimista acerca da situação atual e futura do processo de globalização (por exemplo, Dadush, 2022; Baldwin, 2022; Antras, 2020) e, independentemente, do debate acerca das causas e da natureza desses fenômenos recentes, o fato é que não há sinais de que o comércio mundial possa voltar a se expandir de forma mais acelerada nos anos vindouros. Com efeito, as projeções contidas no World Economic Outlook do FMI³ são de um crescimento anual de cerca de 3,5% no período 2024-2028, muito próximo da taxa prevista para o PIB mundial e bem abaixo da média observada ao longo de todo o período que vai de 1980 a 2019 (5,5%). Adicionalmente, o próprio fundo alerta para os riscos de que o comércio cresça mais lentamente. Este cenário que estabelece uma limitação natural ao crescimento das exportações brasileiras.

3 Novo contexto mundial e protecionismo

O mundo vem atravessando um momento de grande instabilidade e de profundas transformações não apenas no âmbito econômico (seção 2), mas também nas esferas política, tecnológica, ambiental e geopolítica. Tal contexto tem implicações importantes sobre o comércio mundial, uma vez que parte da resposta dos países a essas transformações envolve a adoção de medidas que restringem os fluxos comerciais, e também os investimentos diretos estrangeiros.

Na esfera política, verifica-se um crescente questionamento acerca dos reais benefícios da globalização para as “pessoas comuns”, com uma percepção de que se trata de um processo que beneficia as “elites” e traz prejuízos aos cidadãos nacionais, em especial na perda de empregos e investimentos produtivos, que estariam sendo “exportados” para outros países (principalmente a China). Esse fenômeno, ao lado de outros motivos de cunho mais doméstico, tem levado ao crescimento de movimentos políticos de perfil nacionalista, inclusive alcançando o poder em alguns países importantes. Uma posição comum desses movimentos é a rejeição das instituições e das regras multilaterais, incluindo os acordos de comércio e a OMC (Bolle e Zettelmeyer, 2019).

Em relação à questão tecnológica, as novas tecnologias com potencial disruptivo, a exemplo da inteligência artificial e daquelas associadas à transição energética e ao combate às mudanças climáticas (energia solar e eólica, veículos elétricos etc.), vêm sendo tratadas pelos principais países como elementos estratégicos para o desenvolvimento econômico futuro, e até mesmo como questão de segurança nacional. Em consequência, esses países vêm fornecendo maciços subsídios à pesquisa e inovação doméstica e criando restrições à difusão dessas tecnologias para outros países, seja por meio de investimentos e transferência de tecnologia, seja pela restrição

3. Versão de outubro de 2023, disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023>. Acesso em: 18 mar. 2024.

à exportação ou importação de produtos que utilizam intensamente tais tecnologias. A pandemia de covid-19 também teve impacto importante, levando os países a adotarem políticas para reduzir a dependência da importação de insumos químicos e farmacêuticos considerados críticos para o combate não apenas à covid, mas também a outras doenças.

Na esfera ambiental, diversos países, em especial os europeus, vêm adotando legislações cada vez mais rígidas quanto à emissão de gases de efeito estufa nas atividades produtivas e estimulando a descarbonização por meio de subsídios e penalidades às empresas que não se encontram em conformidade com os requisitos estipulados. Tais procedimentos estão transbordando para os demais países, em função da preocupação com o “vazamento de carbono” (*carbono leakage*), ou seja, tem havido transferência do fornecimento dos bens para países que não possuem regras ambientais tão estritas. Esta é a justificativa, por exemplo, para a criação do Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) por parte da União Europeia, que nada mais é que um imposto de importação incidente sobre produtos de países que possuem processos produtivos mais poluentes. Outros países importantes, como os Estados Unidos e o Japão, estão estudando a adoção de medidas semelhantes.

O fato é que as preocupações ambientais têm sido crescentemente utilizadas como justificativa para a adoção de restrições ao comércio internacional e aos investimentos, em prejuízo principalmente de países menos desenvolvidos, como o Brasil, que enfrentam grandes dificuldades para lidar com os problemas ambientais – no caso brasileiro, principalmente o desmatamento da Amazônia. A propósito, a União Europeia aprovou recentemente a chamada Lei do Desmatamento, que impedirá a importação de bens que envolvam, em seu processo produtivo, alguma forma de eliminação de cobertura vegetal. Nesse sentido, as exigências ambientais vêm se multiplicando ao redor do mundo, inclusive as medidas não governamentais, conhecidas como “normas voluntárias de sustentabilidade” (Martins *et al.*, 2023), que são estabelecidas por empresas ou entidades privadas. Isso cria um cenário desafiador principalmente para os países exportadores de *commodities*.

Por fim, na esfera geopolítica, observa-se um crescente acirramento de conflitos entre importantes países nos últimos anos: a “guerra” comercial e tecnológica entre Estados Unidos e China, que se tornou mais explícita a partir da adoção de restrições comerciais pelo governo norte-americano em 2017; a maior assertividade da China quanto aos seus interesses externos, como a influência no mar do sul da China, a questão de Taiwan e o apoio à Rússia; o conflito na Ucrânia e o discurso abertamente belicista do governo da Rússia em relação à Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan); o conflito na Faixa de Gaza, entre outras situações. Além das incertezas intrinsecamente geradas por esses conflitos, eles redundam também em preocupações quanto à dependência da importação de produtos considerados estratégicos ou críticos na oferta interna – especialmente quando são fornecidos por países “não amigáveis, caso da China – e pelo interesse em internalizar e acelerar o desenvolvimento de tecnologias e a produção de bens de caráter estratégico e/ou que envolvam questões de segurança nacional. Nos últimos anos, o art. XXI do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), que trata de exceções relacionadas à segurança nacional, passou a ser invocado com frequência por diversos países (principalmente os Estados Unidos) para justificar a adoção de medidas protecionistas.

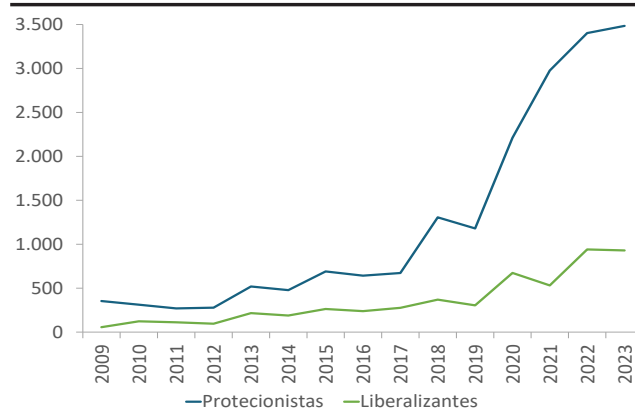
Enfim, o cenário atual se caracteriza por estratégias mais restritivas de política comercial por parte dos principais países, trazendo impactos negativos sobre os fluxos de comércio do mundo inteiro (Zahoor *et al.*, 2023). Em reação a isso, diversos países, não apenas aqueles mais diretamente envolvidos nas questões citadas, também vêm mudando sua postura ante o comércio. O projeto Global Trade Alert⁴ faz, desde 2009, um levantamento sistemático de medidas que tenham potencial impacto sobre o comércio, abrangendo informações da maioria dos

4. O Global Trade Alert foi lançado em junho de 2009 e faz um levantamento sistemático e detalhado de medidas adotadas pelos países que tenham potencial impacto sobre o comércio, incluindo não apenas tarifas e medidas não tarifárias tradicionais, mas também medidas que afetam as exportações, o investimento direto estrangeiro, o financiamento do comércio exterior, subsídios e outros tipos de apoio financeiro oficiais, medidas de defesa comercial, bem como políticas de compras governamentais, de propriedade intelectual, trabalhistas e de controle de fluxos internacionais de capital. Disponível em: <https://www.globaltradealert.org/>.

países do mundo. As medidas são classificadas entre protecionistas e liberalizantes. O gráfico 5 ilustra que, em todos os anos, desde 2009, o número de medidas protecionistas é bem maior que o de medidas liberalizantes, e os números crescem a cada ano. A partir de 2020, o número de medidas restritivas aplicadas acelerou, alcançando cerca de 3.500 medidas em 2023 – embora o número de medidas liberalizantes também tenha crescido para cerca de mil.

A análise apresenta evidências de que a GFC de 2008-2009 marcou uma inflexão no perfil da política comercial da maioria dos países do mundo, desenvolvidos ou em desenvolvimento, após três ou quatro décadas em que predominaram medidas de liberalização do comércio. A pandemia de covid-19 fez com que o número de medidas protecionistas aumentasse bastante, com destaque para as restrições de exportação (Irwin, 2020). Além disso, as dinâmicas social, tecnológica, ambiental e geopolítica que impuseram essa nova orientação das políticas comerciais permanecem em operação e vêm se agravando nos anos mais recentes, o que permite inferir que o protecionismo comercial irá se aprofundar nos próximos anos.

GRÁFICO 5
Novas medidas que afetam o comércio internacional: protecionistas e liberalizantes



Fonte: Global Trade Alert.

Uma das vítimas desse processo é a Organização Mundial do Comércio (OMC), que tem perdido importância como fórum negociador de acordos e de solução de controvérsias. É um cenário especialmente ruim para países como o Brasil, que sempre apostaram em negociações multilaterais, em vez de acordos comerciais regionais ou bilaterais. Ao lado de grande número de países emergentes e em desenvolvimento, ele se vê em posição frágil ante os países com maior poder econômico, que lançam mão disso para adotar restrições ao comércio e conceder subsídios e outros tipos de incentivo financeiro que criam distorções no comércio e nos investimentos de âmbito mundial.

4 Composição da pauta exportadora segundo produtos

Até alguns anos atrás, a diversificação da pauta exportadora brasileira, tanto em termos de produtos quanto de destinos, era um aspecto bastante valorizado no comércio exterior do país. A diversificação era considerada uma espécie de “seguro”, uma vez que o país não ficava exposto a problemas de demanda externa relacionados a determinados produtos ou a crises econômicas em países específicos. Com efeito, a pauta era razoavelmente equilibrada em termos de participação dos principais países de destino, da Europa aos Estados Unidos, passando pela América Latina, Ásia, Oriente Médio e África, sem que houvesse uma clara dominância de algum país ou região específica. Nos produtos, a maior parte da pauta era de bens manufaturados, com grande variedade entre eles, ainda que as *commodities* agrícolas e minerais tivessem um espaço relevante.

A situação mudou drasticamente após a GFC. Em 2007, os dez principais produtos representavam 31,1% da pauta, sendo três deles bens manufaturados: automóveis, aviões e partes e acessórios para automóveis. Já em 2023, os dez principais produtos representavam não menos de 58% da pauta, sendo todos eles *commodities* agrícolas e minerais, como soja, petróleo, minério de ferro, carnes, milho, açúcar e café. A título de comparação, para se chegar aos mesmos 58% de participação na pauta em 2007, era preciso somar os 31 principais produtos da pauta.

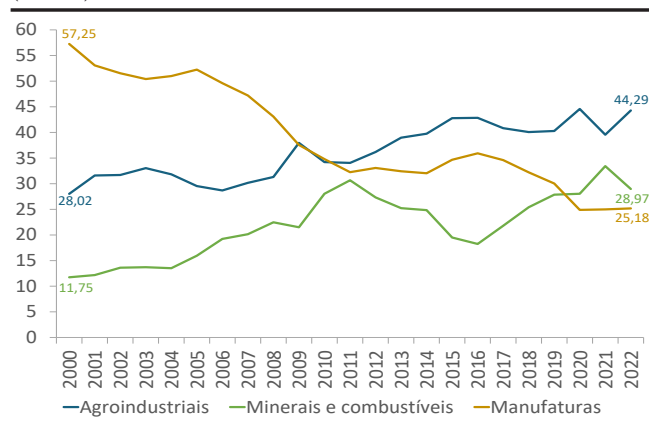
A concentração da pauta se deu em detrimento dos bens manufaturados. O gráfico 6 ilustra que a participação desses produtos, que era de 47% em 2007, caiu para cerca de 25% nos anos recentes. Os bens agroindustriais se tornaram dominantes na pauta, com participação de quase 45%, ao passo que minérios e combustíveis se aproximam de 30% do total.⁵ A comparação das taxas de crescimento acumuladas nesse período deixa ainda mais clara a situação: 207% para os agroindustriais, 200% para os minérios e combustíveis e 11,6% para as manufaturas.

Essa mudança, em princípio, poderia refletir uma alteração na composição do comércio mundial, em função, por exemplo, do rápido crescimento da China e de outros países asiáticos que são grandes importadores líquidos de *commodities*. Isso se refletiria, inclusive, na alta dos preços internacionais desses produtos. Embora esse argumento não seja falso, ele não é suficiente para explicar o que aconteceu no Brasil. O gráfico 7 mostra como o *market-share* do Brasil evoluiu em cada um dos grupos de produtos. Evidencia-se que o país ganhou espaço no mercado mundial de bens agroindustriais, com uma participação que passou de 2,8% no início do século para mais de 6% em 2022. Também houve ganho significativo em minérios e combustíveis, que passou de 0,75%, em 2000, para quase 2% nos últimos anos. Já os bens manufaturados reduziram seu *market-share*, que de 0,79%, em 2007, passou para 0,54%, em 2022.

Na prática, a pauta exportadora do país vem caminhando cada vez mais na direção de suas vantagens comparativas, o que é um movimento natural e não necessariamente ruim. Há que se destacar também o papel desempenhado pelo progresso tecnológico, que propiciou grande aumento da produtividade da agricultura (especialmente em função dos esforços da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa) e a exploração de novas alternativas na área do petróleo, como é o caso da extração do pré-sal. Contudo, o perfil exportador também reflete a crise estrutural do setor industrial no Brasil, que mostra dificuldades em lidar com a crescente competição externa e enfrenta um cenário de baixo nível de investimento e pouca inovação. Esta não se trata apenas de uma dificuldade de competir nos mercados internacionais. O setor vem enfrentando uma fase de longa estagnação, tal que o PIB da indústria de transformação em 2023 ficou cerca de 12% abaixo do nível atingido em 2007. Consequentemente, sua participação na economia caiu para valor abaixo de 10% em 2023, considerando o PIB medido a preços constantes.

Vale lembrar que a concentração da pauta em *commodities* não implica, por si só, que o país enfrente dificuldades para expandir suas exportações. Na verdade, há até um ponto positivo, que é o fato de o país possuir poucos

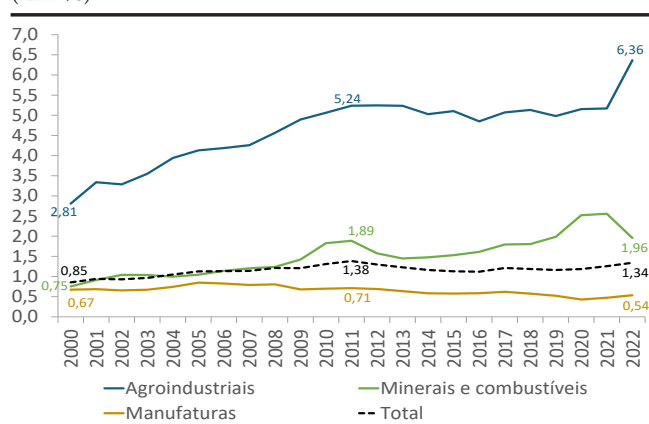
GRÁFICO 6
Composição da pauta exportadora brasileira, segundo tipo de produto
(Em %)



Fonte: OMC.

Embora esse argumento não seja falso, ele não é suficiente para explicar o que aconteceu no Brasil. O gráfico 7 mostra como o *market-share* do Brasil evoluiu em cada um dos grupos de produtos. Evidencia-se que o país ganhou espaço no mercado mundial de bens agroindustriais, com uma participação que passou de 2,8% no início do século para mais de 6% em 2022. Também houve ganho significativo em minérios e combustíveis, que passou de 0,75%, em 2000, para quase 2% nos últimos anos. Já os bens manufaturados reduziram seu *market-share*, que de 0,79%, em 2007, passou para 0,54%, em 2022.

GRÁFICO 7
Market-share do Brasil nas importações mundiais, segundo tipo de produto
(Em %)



Fonte: OMC.

5. A classificação de bens agroindustriais, minerais e manufaturados se baseia naquela adotada pela OMC, e difere um pouco das que são comumente utilizadas no Brasil. Ela se mostra útil por permitir uma comparação com os dados internacionais.

concorrentes internacionais nas vendas de várias das *commodities* mais importantes, como grãos e minério de ferro. Isso garante um mercado cativo para as exportações brasileiras. Há, contudo, três problemas que não podem ser ignorados.

O primeiro é a maior sensibilidade das exportações às flutuações dos preços das *commodities*. O gráfico 8 mostra que, de fato, os preços de exportação dos produtos da agropecuária e das indústrias extrativas são significativamente mais voláteis que os da indústria de transformação. Consequentemente, o valor das exportações do país tende a oscilar bastante ao longo dos anos. Com efeito, nada menos que dois terços do crescimento do valor exportado no triênio 2021-2023 deveram-se ao aumento dos preços de exportação, ainda que o aumento do *quantum* tenha sido significativo no período. Esse número sugere que, na atual conformação da pauta, o comportamento dos preços tem importância crítica no desempenho exportador.

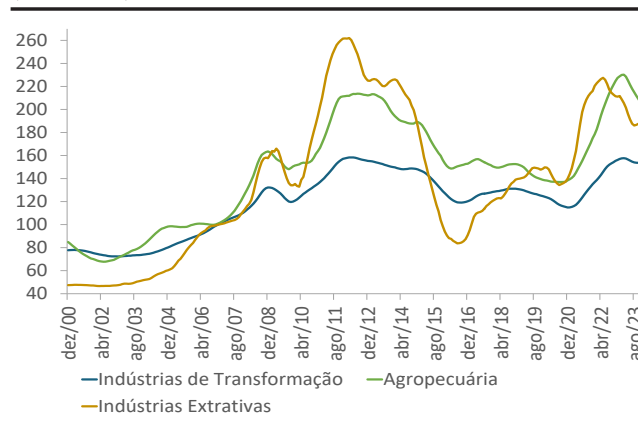
Nesse sentido, o índice de preços de *commodities* do FMI⁶ mostra um recuo expressivo do final de 2022 até fevereiro de 2024, após ter alcançado um pico histórico no período imediatamente posterior ao início do conflito na Ucrânia – o que já se refletiu nos preços de exportação do Brasil, como se vê no gráfico 8. Contudo, o nível atual ainda é superior ao de antes do conflito e semelhante ao pico histórico anterior, observado nos anos 2011-2014. Embora isso sugira que haja espaço para novas quedas, inclusive por conta da desaceleração do crescimento mundial, as incertezas do cenário geopolítico trazem grande imprevisibilidade quanto ao seu comportamento no curto prazo.

O segundo problema diz respeito ao fato de as exportações ficarem muito dependentes das condições de oferta nacional. Isso é especialmente verdadeiro no caso dos produtos agropecuários, no curto prazo, em função de melhores ou piores safras de grãos; no longo prazo, há a possibilidade de haver uma desaceleração do crescimento da produção, visto que há crescente dificuldade para expandir a área plantada, até mesmo por razões ambientais.

O terceiro problema tem a ver com a questão da estagnação da atividade industrial no país, o que o impede de aproveitar oportunidades de crescimento exportador em manufaturas, que respondem por 70% do comércio mundial. A transição energética, por exemplo, está criando mercados para novos produtos em grande velocidade, mas a falta de investimentos em inovação e capacidade produtiva impede que o país se beneficie com essas oportunidades. Outro ponto relacionado a isso é a baixa inserção do país em cadeias globais de valor do setor industrial. O Brasil não se beneficiou com o crescimento dessas cadeias nos últimos 30-40 anos, assim como também não apresenta condições de aproveitar, por exemplo, eventuais movimentos de realocação de fornecedores (*reshoring* ou *friendshoring*) que venham a ser realizados principalmente pelos Estados Unidos e por alguns países europeus, no esforço de reduzir a dependência da China.

Por fim, o fato de que o petróleo tenha ocupado espaço importante na pauta também motiva preocupações no médio e longo prazos, visto que os esforços para combater as mudanças climáticas implicam substituir combustíveis fósseis por fontes renováveis, com possíveis efeitos negativos sobre a demanda mundial por petróleo.

GRÁFICO 8
Índices de preço das exportações brasileiras, segundo tipo de produto
(2006=100)



Fonte: Secex/MDIC.

6. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices>. Acesso em: 25 mar. 2024.

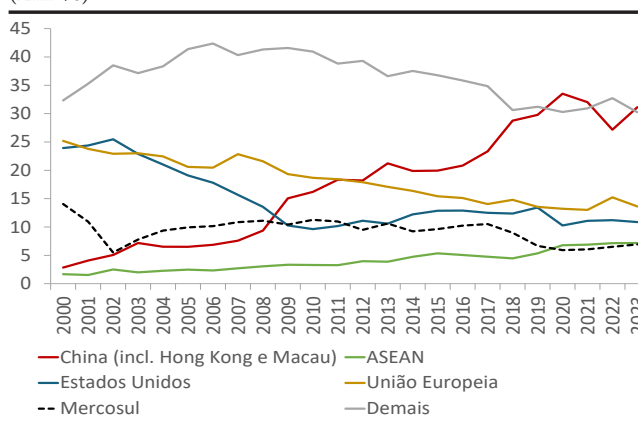
5 Composição da pauta exportadora segundo mercados de destino

A distribuição das vendas externas brasileiras apresentou mudanças expressivas em termos de mercado de destino nos últimos vinte anos. Conforme ilustrado no gráfico 9, a China passou de uma participação de menos de 3% em 2000 para 31% em 2023, e desde 2012 é o principal mercado de destino do Brasil. Ela tomou o lugar da União Europeia, que viu sua participação cair de 25,0% em 2000 para 13,6% em 2023. Também é notável a queda de participação dos Estados Unidos (23,9% para 10,9%) e do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (14% para 7%). Destacam-se ainda o aumento da participação dos países da Asean, para 7% em 2023, e a queda dos demais países, que hoje já têm uma parcela inferior à da China. Aliás, a participação da China já é equivalente à soma das participações de União Europeia, Estados Unidos e Mercosul.

É possível argumentar que essa mudança seja apenas reflexo do comportamento do comércio internacional desses países e blocos, considerando que os países asiáticos, em geral, e a China, em particular, cresceram bem mais rapidamente ao longo do período analisado. O gráfico 10 mostra que, em parte, isso é verdade, quando se observa que os *market-shares* do Brasil nas importações dos Estados Unidos, da União Europeia e do grupo de demais países se mantiveram razoavelmente estáveis desde 2000 – cerca de 1% nos Estados Unidos, 0,68% na União Europeia e 3,54% nos demais. Contudo, no caso da China, o país multiplicou seu *market-share* em muitas vezes, passando de apenas 0,36% em 2000 para 2,68% em 2022. Também houve ganho expressivo na Asean, de 0,24% para 1,27%. O Mercosul foi o único parceiro importante em que o país perdeu participação, com queda de 25,03% para 19,72% no mesmo período.

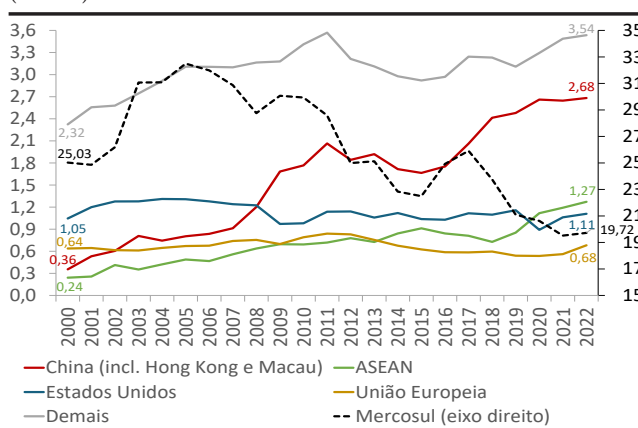
Quando se levam em conta as projeções de crescimento para os próximos anos, o mais provável é que a participação dos asiáticos nas exportações brasileiras aumente ainda mais. Segundo o último World Economic Outlook⁷ do FMI, os países da Asean devem crescer em torno de 4,5% e a China irá desacelerar seu crescimento para o patamar de 4,0% entre 2024 e 2026, porém ainda terá uma taxa bem superior à prevista para os demais parceiros do Brasil. Os Estados Unidos devem crescer 1,5% em 2024 e cerca de 2,0% em 2025-2026; a União Europeia também crescerá entre 1,5% e 2,0% (e talvez menos, em função de números fracos de atividade registrados no final de 2023 e início de 2024); e o Mercosul terá queda do PIB em 2024 em função do forte ajuste econômico promovido pelo novo governo argentino, sendo ainda difícil prever o que ocorrerá em 2025 e 2026.

GRÁFICO 9
Participação dos principais países e blocos econômicos na pauta de exportação do Brasil (Em %)



Fonte: Secex/MDIC.

GRÁFICO 10
Market-share do Brasil nas importações dos principais parceiros comerciais (Em %)



Fonte: Secex/MDIC.

7. Versão de outubro de 2023, disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023>. Acesso em: 18 mar. 2024.

A tabela 1 mostra os principais produtos exportados para cada um dos cinco mercados destacados, em diferentes momentos no período 2000-2023. As pautas para China, União Europeia e Asean são muito semelhantes, com predomínio de *commodities* como soja, petróleo, minério de ferro, carne, café e açúcar. A mudança mais notável nos últimos vinte anos foi o aumento da participação do petróleo, que atualmente é o principal produto vendido para a União Europeia e a Asean e o segundo maior para a China.

TABELA 1
Principais produtos exportados para os principais destinos do Brasil
(Em %)

Produtos	China		
	2000-2022	2010-2012	2021-2023
Soja	30,9	25,9	34,8
Petróleo	1,4	11,8	17,9
Minério de ferro	16,9	37,9	23,5
Carne bovina	0,0	0,1	6,2
Celulose	0,0	0,0	1,4
Demais	50,8	24,2	16,2
União Europeia			
Petróleo	1,3	6,0	17,4
Bagaços e resíduos de soja	11,0	9,3	9,9
Café	5,9	7,9	7,9
Soja	11,0	5,6	8,1
Minérios de cobre	-	1,7	5,1
Demais	70,8	69,5	51,7
Asean			
Petróleo	8,2	10,6	31,2
Bagaços e resíduos de soja	10,5	10,2	15,6
Minério de ferro	2,0	4,9	10,9
Soja	1,7	9,0	9,1
Açúcar	4,8	12,5	4,7
Demais	72,8	52,8	28,5
Estados Unidos			
Ferro e aço	8,4	14,5	19,6
Petróleo	0,6	21,2	12,2
Aviões	14,9	2,9	4,7
Máquinas especializadas	1,6	2,9	4,6
Café	1,3	5,5	3,8
Demais	73,2	53,2	55,2
Mercosul			
Veículos	14,6	34,2	21,3
Ferro e aço	3,7	4,2	6,4
Máquinas especializadas	2,3	3,6	4,6
Máquinas e aparelhos elétricos	4,8	3,9	4,0
Soja	0,1	0,0	3,8
Demais	74,5	54,0	59,9

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

O petróleo também tem participação importante na pauta para os Estados Unidos, sendo um dos principais produtos atualmente, atrás apenas de produtos de ferro e aço. Importante destacar que há vinte anos os produtos manufaturados dominavam a pauta para o país norte-americano, com destaque para os aviões. Desde então, mais de dois terços do crescimento das exportações brasileiras para o parceiro se deveram a dois itens: petróleo e produtos de ferro e aço.

Por fim, o Mercosul é o único entre os parceiros mais importantes para o qual as vendas ainda se concentram em bens manufaturados, com os veículos tendo participação destacada.

A mudança de composição da pauta segundo destinos apresenta duas boas notícias: i) não houve perda de participação em dois mercados muito importantes, Estados Unidos e União Europeia; e ii) o país soube aproveitar bem as oportunidades abertas pelo forte crescimento asiático. A notícia não tão boa é que tanto o crescimento para a Ásia quanto a manutenção nos Estados Unidos e na União Europeia se deveram principalmente à expansão das vendas de algumas *commodities*, notadamente o petróleo. No caso do Mercosul, para o qual mais de 90% das vendas brasileiras são de manufaturados, a perda foi considerável.

Avaliar até que ponto essa mudança de composição de destinos da exportação brasileira é ruim ou representa riscos para o país não é tarefa óbvia. Naturalmente, seria preferível ter uma pauta mais bem distribuída, para evitar que o país fique por demais vulnerável aos ciclos econômicos de um ou poucos países. Mas a atual composição parece ser apenas reflexo natural da maior competitividade do país em *commodities* e dos problemas estruturais do setor industrial. Portanto, a discussão remete aos riscos citados na seção anterior.

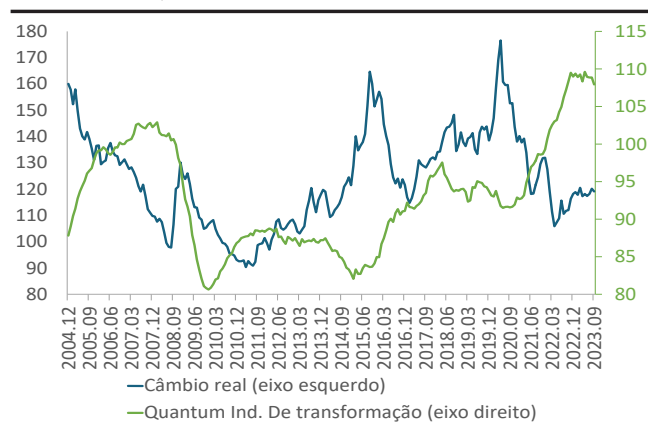
6 Taxa de câmbio

A taxa de câmbio é, em teoria, uma variável importante para explicar o comportamento das exportações. Entretanto, na atual conformação das exportações brasileiras, com a pauta dominada por *commodities*, a influência do câmbio torna-se menos relevante. O fato de que a produção brasileira de bens como soja, minério de ferro, petróleo, açúcar, café etc. supera amplamente a produção doméstica, e que os custos de produção são baixos em comparação ao padrão internacional, faz com que a exportação seja um fator essencial, qualquer que seja a taxa de câmbio vigente. Na prática, o nível do câmbio determina qual o tamanho da margem de lucro que os exportadores desses produtos terão.

De forma geral, os modelos econométricos atribuem pouca ou nenhuma importância para a taxa de câmbio como determinante das exportações no médio e longo prazo, embora possa haver algum impacto de curto prazo, seja da diferença do câmbio real do câmbio em relação ao seu nível de equilíbrio, seja da volatilidade da taxa de câmbio (Auboin e Ruta, 2013). Ainda assim, seria possível imaginar que as exportações brasileiras de bens industriais fossem, de alguma forma, afetadas pelo nível real do câmbio, especialmente para produtos em que a concorrência internacional é mais sensível aos preços.

O gráfico 11, contudo, não permite visualizar uma correlação entre o desempenho do *quantum* exportado da indústria de transformação e a taxa de câmbio real efetiva.⁸ É verdade que, há alguns anos, quando o real estava bastante valorizado, mais especificamente entre 2006 e 2012, houve uma virtual estagnação das vendas de bens industrializados, e que a desvalorização ocorrida a partir de 2015 parece ter ajudado a dar fôlego a esses produtos, cujas exportações cresceram até 2017. Mas, na melhor das hipóteses, os efeitos do câmbio são limitados e de curta duração. Ademais, talvez sua grande volatilidade, evidenciada no gráfico, seja efetivamente um fator de desestímulo às exportações de manufaturas.

GRÁFICO 11
Taxa de câmbio real (2010 = 100) e *quantum* de exportação da indústria de transformação (2006 = 100, média móvel de doze meses)



Fonte: Secex/MDIC e Ipea.

8. Taxa de câmbio real efetiva calculada pelo Ipea, disponível em: www.ipeadata.gov.br. A taxa de câmbio real efetiva é uma média aritmética ponderada das taxas de câmbio reais bilaterais do país em relação a 23 parceiros comerciais selecionados, utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) como deflator.

7 Conclusão

Esta *Nota* buscou mapear alguns dos principais fatores que podem influenciar o desempenho das exportações nos próximos anos. Em uma perspectiva de curto prazo, dois fatores críticos se destacam: o crescimento do comércio mundial e a evolução dos preços das *commodities*. Quanto ao primeiro, as perspectivas são de um crescimento mais lento do que o observado nas últimas quatro décadas, criando uma limitação natural ao aumento das exportações do país. No que concerne aos preços das *commodities*, a desaceleração da economia mundial sugere que há espaço para novas quedas, após o forte aumento que se seguiu ao início do conflito na Ucrânia. É certo que as incertezas do cenário geopolítico trazem grande imprevisibilidade quanto ao seu comportamento no curto prazo, mas não se deve contar com os preços como instrumento que possa impulsionar o valor das exportações do país, ao menos em um horizonte mais curto.

Em uma perspectiva de médio e longo prazo, o cenário se mostra bastante desafiador para o país especialmente em função de alguns fatores, a saber:

- a crescente adoção de políticas e medidas que implicam restrições aos fluxos de comércio, desde aumentos de tarifas e barreiras não tarifárias até subsídios, incentivos fiscais e outros tipos de apoio financeiro oficial, muitas delas com o objetivo explícito de substituir importações de bens considerados estratégicos;
- o aumento das tensões geopolíticas;
- a crescente concentração da pauta exportadora em um grupo relativamente pequeno de *commodities* agrícolas e minerais;
- o crescente peso da China na pauta exportadora, e também de países asiáticos cujas economias estão fortemente associadas ao desempenho chinês; e
- os problemas do setor industrial doméstico, tornando o país incapaz de aproveitar oportunidades de crescimento exportador em manufaturas, que respondem por 70% do comércio mundial.

Em termos práticos, há duas frentes nas quais o país deveria investir para minimizar o potencial impacto negativo dos fatores supracitados e garantir um crescimento mais sólido das exportações. A primeira seria adotar políticas voltadas para maior eficiência e competitividade do setor industrial, principalmente em setores que apresentem grande potencial de crescimento futuro, a exemplo daqueles associados à “economia verde” e à transição energética.

A segunda frente envolveria negociações de acordos comerciais, para mitigar riscos protecionistas e facilitar o acesso a mercados. A União Europeia e a Associação Europeia de Comércio Livre (European Free Trade Association – Efta) são casos mais claros, em que as negociações estão em fase final, mas é possível pensar também em acordos amplos com parceiros relevantes, como México, Canadá, alguns países africanos e talvez Estados Unidos e alguns países asiáticos. Além, é claro, de esforços para aprofundar a integração comercial e econômica no âmbito da América do Sul, buscando reverter a perda de *market-share* que o país tem sofrido nos últimos anos nos mercados desses parceiros, tradicionais compradores de bens industriais do Brasil.

Referências

- ANTRAS, P. De-globalization? Global value chains in the post-covid-19 age. [s.l.]: Harvard University, 2020. (Working Paper). Disponível em: https://scholar.harvard.edu/files/antras/files/deglobalization_sintra_antras.pdf.
- ARSLAN, Y. et al. Globalisation and deglobalisation: in emerging market economies: facts and trends. In: BIS – BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. Globalisation and deglobalisation. [s.l.]: BIS, Dec. 2018. (BIS Papers, n. 100). Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap100.pdf>.
- AUBOIN, M.; RUTA, M. The relationship between exchange rates and international trade: a literature review. *World Trade Review*, v. 12, n. 3, p. 577-605, 2013.
- BEKKERS, E.; GÓES, C. The impact of geopolitical conflicts on trade, growth, and innovation: an illustrative simulation study. *VoxEU*, 29 Mar. 2022.
- BALDWIN, R. The peak globalization myth: part 1 to 4. *VoxEU*, 2022. Disponível em: <https://cepr.org/voxeu/columns/peak-globalisation-myth-part-1>.
- BOLLE, M. de; ZETTELMAYER, J. Measuring the Rise of Economic Nationalism. Washington: PIIE, 2019. (Working Paper, n. 19-15). Disponível em: <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp19-15.pdf>.
- CONSTANTINESCU, C.; MATTOO, A.; RUTA, M. Policy uncertainty, trade and global value chains: some facts, many questions. *Review of Industrial Organization*, v. 57, n. 2, p. 285-308, 2020a.
- _____. The global trade slowdown: cyclical or structural? *The World Bank Economic Review*, v. 34, n. 1, p. 121-142, 2020b.
- DADUSH, U. Deglobalisation and protectionism. [s.l.]: Bruegel, 2022. (Working Paper, n. 18/2022).
- IRWIN, D. A. The pandemic adds momentum to the deglobalization trend. *Realtime Economics*, 23 Apr. 2020. Disponível em: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/pandemic-adds-momentum-deglobalization-trend>.
- MARTINS, M. M. V. et al. Normas voluntárias de sustentabilidade no comércio internacional: aspectos teóricos, metodológicos e conceituais. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2844).
- NICITA, A. Exchange rates, international trade and trade policies. *International Economics*, v. 135-136, p. 47-61, 2013. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2110701713000371>.
- ROCKWELL, K. M. The return to trade protectionism. [s.l.]: Hinrich Foundation, May 2023. Disponível em: <https://research.hinrichfoundation.com/hubfs/White%20Paper%20PDFs/The%20return%20to%20trade%20of%20protectionism/The%20return%20of%20trade%20protectionism%20-%20Hinrich%20Foundation%20-%20Keith%20Rockwell%20-%20May%202023.pdf>.
- ZAHOOR, N. et al. De-globalization, international trade protectionism, and the reconfigurations of global value chains. *Management International Review*, v. 63, p. 823-859, 2023.

Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac):

Claudio Roberto Amitrano (Diretor)
Mônica Mora y Araujo (Coordenadora-Geral de Estudos e Políticas Macroeconômicas)

Corpo Editorial da Carta de Conjuntura:

Claudio Hamilton Matos dos Santos (Editor)
Estêvão Kopschitz Xavier Bastos
Leonardo Mello de Carvalho
Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti
Maria Andréia Parente Lameiras
Mônica Mora y Araujo
Sandro Sacchet de Carvalho
Sergio Fonseca Ferreira

Pesquisadores Visitantes:

Cristiano da Costa Silva
Debora Mesquita Pimentel
Felipe dos Santos Martins
Sidney Martins Caetano

Equipe de Assistentes:

Alexandre Magno de Almeida Leão
Beatriz de Luna Barreto
Caio Rodrigues Gomes Leite
Diego Ferreira
Izabel Nolau de Souza
Marcelo Lima de Moraes
Marcelo Guedes Peçly
Tarsylla da Silva de Godoy Oliveira

Equipe de Administrativa:

Amanda Fernandes Tatagiba
Lidiane Santos de Souza
Aline Conceição Santos
Rosanne Rodrigues Barbosa

Design/Diagramação:

Augusto Lopes dos Santos Borges
Leonardo Simão Lago Alvite

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.
