

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

**Inserção Externa, Liberalização e Estabilização - A
Experiência de Liberalização Comercial no Brasil na
Década de 1990**

ALUNO: FELIPE MACEDO DE HOLANDA

ORIENTADOR: PROF. DR. RICARDO MEDEIROS CARNEIRO

*Este exemplar corresponde ao original da
tese defendida por Felipe Macedo de Holanda
em 10/09/97 e aprovada pelo Prof. Dr. Ricardo
de Medeiros Carneiro.*

CPC/IE, 30/09/97

Ricardo Carneiro

CAMPINAS, AGOSTO DE 1997

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

H689i Holanda, Felipe Macedo de
Inserção externa, liberalização e estabilização: a experiência de liberalização comercial no Brasil na década de 1990 / Felipe Macedo de Holanda. – Campinas, SP : [s.n.], 1997.

Orientador : Ricardo de Medeiros Carneiro
Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Economia.

1. Brasil - Comércio exterior. 2. Balança comercial - Brasil.
I. Carneiro, Ricardo de Medeiros. II. Universidade Estadual de
Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

**Inserção Externa, Liberalização e Estabilização - A
Experiência de Liberalização Comercial no Brasil na
Década de 1990**

ALUNO: FELIPE MACEDO DE HOLANDA

ORIENTADOR: PROF. DR. RICARDO MEDEIROS CARNEIRO

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA COMO PARTE DOS REQUISITOS PARA A
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM ECONOMIA**

CAMPINAS, AGOSTO DE 1997



Inserção Externa, Liberalização e Estabilização - A Experiência de Liberalização Comercial no Brasil na Década de 1990

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	7
1 - LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL: DEFINIÇÕES E RECOMENDAÇÕES DE TIMMING E SEQUENCIAÇÃO.....	18
1.1 - Liberalização Comercial: Definições.....	18
1.2 - O Conceito de Regime de Comércio.....	18
1.3 - Grau De Penetração de Importações e Exportações e Efeitos Sobre o Mercado de Trabalho.....	20
1.4 - <i>Timing</i> e Sequenciação no Processo de Liberalização Comercial.....	22
2 - A EVOLUÇÃO DO REGIME DE COMÉRCIO BRASILEIRO NO PERÍODO 1967 A 1988	25
2.1 - Introdução.....	25
2.2 - Período 1967-1973. Política de promoção às exportações com ensaio de liberalização nas importações.....	27
2.3 - Período 1974-1979: Reversão da liberalização às importações e continuidade da promoção às exportações.....	35
2.4 - Período 1980-1988: Aprofundamento do fechamento da economia e substituição de recursos fiscais por estímulos cambiais na promoção de exportações em um contexto de crise do balanço de pagamentos.....	42
3 - O PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL (1988-1994) E SUA PARCIAL REVERSÃO COM O PLANO REAL.....	52
3.1 Introdução.....	52
3.2 Ensaio de liberalização comercial e financeira em um contexto de agudização da crise inflacionária.....	53
3.3 O processo de liberalização comercial 1990-1994.....	56

3.4 O Plano Real e a Política de comércio exterior (1994-1996): a gestão macroeconômica volta a condicionar os limites de abertura.....	66
4 - BALANÇA COMERCIAL NOS ANOS 90:	
REESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA E LIMITES AO CRESCIMENTO ECONÔMICO	77
4.1 Introdução	77
4.2 - Evolução da Balança comercial brasileira no período 1988 -1996.....	78
4.2.1 A Dinâmica da pauta de exportações	79
4.2.2 - A dinâmica das importações.....	84
4.2.3 - Penetração das exportações e importações na produção industrial: evidências de reespecialização produtiva	88
4.3 - Balança comercial e ciclo econômico na década de 1990	95
4.4 Balança Comercial, investimentos e estratégia de política econômica.....	99
5 - CONCLUSÕES.....	104
6 - BIBLIOGRAFIA	109

Introdução

Desde os tempos de Adam Smith o comércio internacional tem sido destacado por grande parte do pensamento econômico como uma das principais molas propulsoras do crescimento. David Ricardo tratou de dar em sua obra *Princípios de Economia Política e Tributação* um lugar privilegiado ao comércio internacional como fonte de dinamismo ao enunciar a célebre Teoria das Vantagens Comparativas (RICARDO, 1996). Segundo esta teoria, as trocas entre os países eram um mecanismo poderoso para infundir ânimo aos sistemas econômicos. Nesta visão, as trocas internacionais seriam vantajosas mesmo na situação em que um determinado país tivesse maior produtividade que outro na produção de todas as mercadorias.

Ricardo utilizou-se do famoso exemplo do comércio de tecidos e vinhos entre a Inglaterra e Portugal. Na ilustração, Portugal necessitava de menos horas de trabalho-homem para produzir vinhos e tecido que a Inglaterra. Mas em Portugal o custo de oportunidade de abrir mão da produção de uma unidade de vinho a fim de produzir tecidos era maior que especializar-se na produção de vinho e comprar os tecidos da Inglaterra. Na Inglaterra, o mesmo raciocínio funcionava de maneira simétrica: abrir mão da produção de uma unidade de tecidos era menos eficiente que especializar-se na produção de tecidos e comprar vinho de Portugal. Assim, o comércio internacional sob condições de livre concorrência faria ambos os países especializarem-se na produção em que dispusessem de maiores vantagens comparativas, e aumentaria o potencial de acumulação em ambos.

Na década de 1920 os economistas suecos Heckscher e Ohlin desenvolveram outro suporte teórico para a Teoria das Vantagens Comparativas, que terminou por sobrepor-se à versão ricardiana original (WILLIAMSON, 1989). No esquema de Ricardo o raciocínio era desenvolvido em termos das diferenças de produtividade no emprego de um único fator de produção - o trabalho. Assim, os fundamentos das vantagens comparativas explicavam-se unicamente pelos desníveis na dotação de

tecnologia ou variações do clima. No esquema Heckscher-Ohlin, trabalha-se com a idéia de que os países têm estoques diversos dos distintos fatores de produção e que estas disponibilidades relativas afetam os custos de produção dos diversos bens. Um país com maior disponibilidade de capital terá vantagens comparativas na produção de bens intensivos em capital, podendo exportar estes bens, da mesma maneira que um país com grande intensidade na oferta de trabalho será imbatível como exportador de bens intensivos em trabalho. O esquema Heckscher-Ohlin, originalmente aplicado para um modelo de dois bens, dois fatores de produção e dois países, pode ser estendido a situações muito mais complexas que o esquema ricardiano (como modelos que envolvem trabalho especializado e não especializado, alta tecnologia e baixa tecnologia, etc.).

A defesa do livre comércio converteu-se em uma das peças centrais do liberalismo econômico e corolário do chamado *laissez-faire*, tornando-se mais à frente peça nuclear do pensamento econômico neoclássico. No entanto, pode-se dizer que durante boa parte do século XX o liberalismo comercial não esteve entre as idéias mais populares, em especial nos países em desenvolvimento. Como argumenta EDWARDS:

“teorias protecionistas, de fato, tornaram-se dominantes e durante décadas a maioria dos países em desenvolvimento implantou políticas de industrialização baseadas em um grau de abertura externa muito limitado” (EDWARDS, 1993).

Após o término da Segunda Guerra Mundial firmava-se o chamado consenso Keynesiano, segundo o qual a ação do Estado tornava-se fundamental para regular o ciclo econômico e sustentar crescimento econômico através das políticas de gasto governamental e de redistribuição de renda. Planejamento e industrialização passavam a ser termos centrais das estratégias de política econômica, especialmente dos países em reconstrução e das regiões periféricas em uma fase de acelerada mudança na divisão internacional do trabalho.

Na América Latina destaca-se o papel exercido pelas teorias da CEPAL, surgidas para explicar a natureza do processo de industrialização que ocorria na região a partir do início da Primeira Guerra Mundial (CARDOSO DE MELLO, 1982: 20).

Segundo Raúl Prebisch na formulação pioneira de seu "Desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas" (PREBISCH, 1949), a característica principal do desenvolvimento está na propagação do progresso técnico, e este processo ocorre de uma maneira desigual entre os países, resultando na conformação de uma divisão internacional do trabalho que opõe economias centrais e periféricas.

"Caracterizo o capitalismo periférico por um processo dinâmico de propagação de técnicas, ideologias e instituições dos centros em uma estrutura social - a da periferia - que é fundamentalmente diferente. Isso acarreta contradições muito importantes, tanto no desenvolvimento interno da periferia como nas relações com os centros, desenvolvidas sob a hegemonia destes últimos" (Prebisch, in RODRIGUES, 1981:7).

Na tipologia de Prebisch os países centrais são aqueles nos quais as técnicas capitalistas de produção chegaram primeiro e rapidamente se difundiram para toda a estrutura produtiva. Em consequência, esta última pode ser caracterizada como uma estrutura diversificada, na qual as técnicas avançadas de produção difundiram-se por todo o sistema econômico de maneira homogênea. Nos países periféricos, em oposição, o progresso técnico só atinge exíguas parcelas do sistema econômico, criando uma estrutura produtiva heterogênea e especializada.

O descompasso entre as estruturas produtivas dos países centrais e da periferia tende a se reproduzir no tempo de maneira ampliada. Nos países periféricos a incorporação do progresso técnico dá-se a um ritmo bem mais lento que nos países centrais, e seus impactos sobre a acumulação são reduzidos em função da heterogeneidade presente no sistema. O mercado de trabalho funciona com um excesso de mão de obra disponível, o que impede que os salários incorporem uma parcela dos ganhos de produtividade e se estabeleça um mercado interno de proporções consideráveis. Nos países centrais, em oposição, a escassez relativa de trabalho e a organização dos trabalhadores impõem que uma parte considerável dos ganhos de produtividade seja incorporada aos salários.

Não param aí, entretanto, as diferenças entre ambas as estruturas produtivas. Na fase do desenvolvimento "para fora", as economias periféricas especializam-se no fornecimento de matérias primas e produtos primários para os países centrais, que exportam para aquelas produtos industrializados. É típico do processo de crescimento econômico que a demanda pelos produtos primários cresça a uma velocidade menor

que a da expansão da renda. Em outras palavras, o gap entre centro e periferia tende a ser repostado no tempo pelo fato de que a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados na periferia é um múltiplo da elasticidade-renda da demanda pelos produtos primários a partir dos países centrais. Este fato, somado à relativa incapacidade dos países periféricos de reter os ganhos de produtividade, implica na tendência à desvalorização dos termos de troca entre os produtos primários e os industrializados (RODRIGUES, 1981). Sendo o crescimento das economias periféricas diretamente dependente do estímulo produzido pela demanda dos países centrais, não se admira que estas estejam condenadas a sofrer redivivos estrangulamentos no balanço de pagamentos. A deterioração nas relações de trocas repõe de forma dinâmica a desigualdade do desenvolvimento econômico, já que os países centrais são capazes de

"conservar seus aumentos de produtividade e, ainda, de se apropriar de parte dos resultados do progresso técnico introduzido na periferia" (CARDOSO DE MELLO, 1982: 16).

Na etapa do "desenvolvimento para dentro" em que se dá a industrialização das economias periféricas, a desigualdade se repõe de forma problemática. A introdução das técnicas produtivas adequadas à específica disponibilidade de fatores de produção existentes nos países centrais confronta-se na periferia com enormes obstáculos que dificultam o avanço do processo de industrialização. Em primeiro lugar temos o problema da densidade de capital que se contrapõe à escassez de capital e a deficiência de poupança nos países periféricos. Em segundo lugar, os mercados consumidores na periferia são relativamente pequenos diante das escalas de produção exigidas. Em terceiro lugar, o avanço da industrialização reforça o problema do desemprego estrutural nos países periféricos, pelo descompasso existente entre a disponibilidade de capital e de trabalho nestas economias. Por fim, a própria demanda de bens de capital, por não poder ser suprida pela oferta doméstica gera um importante vazamento no dinamismo da economia que irá contribuir para reforçar o crescimento das economias centrais (CARDOSO DE MELLO, 1982: 19-22).

A superação das barreiras colocadas ao processo de industrialização periférica requeria, na visão de Prebisch e de muitos outros expoentes da Cepal, uma ação decisiva da política econômica para permitir contornar a escassez de capital, a

deficiência de poupança e os desequilíbrios do balanço de pagamentos advindos na trajetória. No que diz respeito ao comércio exterior, Prebisch faz uma defesa dos mecanismo de proteção contra as importações de forma a garantir a viabilização da indústria nascente:

"(...) Um país da periferia, que se encontre no mínimo cíclico de exportação, só pode pagar uma quantidade relativamente pequena de importações. Esta quantidade não permite importar tudo o que se queira para manter o grau máximo de emprego. Cumpre pois, modificar a composição das importações e, correlativamente, a estrutura e o volume da produção interna, para atender às necessidades correntes da população, sustentando um máximo de emprego.

Enquanto as exportações permanecerem em seu nível mínimo, só poderão realizar-se as importações essenciais à manutenção do emprego e do consumo corrente. Mas, quando aquelas recomeçarem a crescer, terá chegado o momento de efetuar as importações adicionais exigidas pelo crescimento da procura" (PREBISCH, 1948: 88)

Estas idéias tiveram um sucesso particularmente grande na América Latina: em meados dos anos 60, a grande maioria dos países da região estava envolvida em políticas ativas de industrialização com distintos graus de planificação e protecionismo comercial. De particular relevância para este fato foi a atuação da CEPAL (da qual Prebisch foi secretário geral por um longo período) assessorando os governos nacionais e formando quadros técnicos que se destacariam nos governos de muitos países da região.

A partir de meados dos anos 1960, entretanto, começa a se afirmar uma nova corrente de pensamento econômico, baseada nas teorias neoclássicas, que tinha como um de seus núcleos principais a rejeição ao intervencionismo estatal e à proteção comercial. A estratégia de substituição de importações perseguida pelos países em desenvolvimento passa a ser duramente criticada como sendo responsável pela introdução de distorções que a longo prazo retirariam fôlego do crescimento econômico e seriam responsáveis pela instabilidade macroeconômica e inflação. Segundo esta formulação, que a partir do início da década de 70 vai se tornando hegemônica nos países desenvolvidos e nas organizações multilaterais como Banco Mundial, FMI e BIRD, o modelo de substituição de importações deveria ser

abandonado em favor de estratégias de reformas orientadas para o mercado tais como a privatização e liberalização no comércio exterior.

Segundo EDWARDS (1993: 1359 e ss), vários fatores concorrem para explicar o crescimento destas idéias. Em primeiro lugar, a crise financeira mundial detonada pela elevação dos preços do petróleo foi muito severa para os países em desenvolvimento e foi lida como um sinal de esgotamento das estratégias desenvolvimentistas. Em segundo lugar, a comparação do desempenho dos países que haviam seguido uma estratégia "voltada para dentro" (*inward oriented growth*) com aqueles que tinham embarcado no modelo *export oriented* (os tigres asiáticos), que mostravam taxas de crescimento muito mais robustas, assim como uma menor vulnerabilidade aos choques externos. Por fim, a própria "conversão" do meio acadêmico e das principais instituições multilaterais (como FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano) às reformas liberalizantes.

Nas críticas que se endereçavam aos países "fechados" novos argumentos pró-liberalização são agora adicionados aos já conhecidos argumentos advindos da Teoria das Vantagens Comparativas do esquema ricardiano. Destacam-se dentre esses argumentos aqueles relativos à eficiência técnica e de escala e também relativos ao comportamento do *rent-seeking* (MOREIRA:1996). Com relação ao problema da eficiência as críticas apontam que nos países em que subsiste um fechamento à competição externa, há menor incentivo para a busca da redução de custos e ganho de eficiência, acarretando um custo maior em termos de bem estar, em relação a uma situação em que houvesse livre concorrência. O problema da escala já foi abordado na discussão sobre as teorias da CEPAL - uma situação de livre comércio pode produzir movimentos de ajuste e concentração de firmas em escalas maiores, diminuindo os custos e aumentando a produtividade. Por fim, críticas importantes são endereçadas ao comportamento de *rent seeking* criado pela proteção comercial tais como ação de *lobbies*, corporações e intermediadores, todas elas contribuindo para introduzir distorções alocativas que aumentam a ineficiência das economias.

Recentemente, entretanto, novas formulações críticas às recomendações de liberalização comercial como preceito absoluto de política econômica têm surgido para propor alternativas ao consenso liberalizante. Uma destas importantes correntes é a

nova Política Estratégica de Comércio" (*Strategic Trade Policy*), que vem produzindo críticas importantes à crença de que a pura e simples inexistência de restrições ao comércio exterior é capaz de produzir a situação mais eficiente. De acordo com Paul KRUGMAN (KRUGMAN, 1996), um importante expoente desta nova corrente, a nova teoria do comércio internacional foi buscar inspiração nos recentes desenvolvimentos da teoria da organização industrial. Aqui abandona-se o paradigma da competição perfeita que caracteriza a análise econômica tradicional pelo enfoque da competição imperfeita, ou teoria do oligopólio, no qual as firmas se defrontam

"com poucos e identificáveis rivais, têm poder de influência sobre preços e realizam movimentos estratégicos de modo a influenciar as ações de suas concorrentes" (KRUGMAN, 1996)

A relação entre a abordagem da nova teoria da firma e os recentes desenvolvimentos na teoria do comércio internacional ganha especial importância quando toca em três aspectos fundamentais das estruturas de concorrência: externalidades, ganhos de escala e curvas de aprendizado. A inovação técnica é um excelente exemplo de uma atividade que cria externalidades que se difundem sobre todo o sistema econômico. No mundo real da concorrência imperfeita a apropriação destas externalidades pode garantir a liderança de um determinado país em setores mais dinâmicos em termos de inovação. O incentivo e a busca pela liderança em atividades intensivas em inovação podem dar margem a um comportamento estratégico dos governos nacionais, tanto no subsídio às referidas atividades, quanto na proteção dos setores relevantes. Assim fazendo, estes países poderiam estar garantindo a apropriação das externalidades positivas, gerando um acréscimo do bem estar às expensas de outras nações. Este seria um arranjo eficiente do ponto de vista de um país, embora implicasse na ampliação da participação de um determinado país na renda mundial às expensas de outras nações.

O ponto seguinte diz respeito à escala ótima de produção. Em algumas atividades reconhecidamente o mercado mundial pode ser estreito para a existência de que cinco ou seis produtores de um mesmo bem. O esforço para posicionar empresas nacionais como produtores mundiais desses bens pode levar muitos governos a embarcarem em políticas protecionistas e fortemente discricionárias que jamais se justificariam se a estrutura de oferta do bem em questão fosse do tipo atomizada. As

curvas de aprendizado, por fim, relacionam-se com os feitos dinâmicos do investimento: nos tempos atuais a velocidade da inovação tecnológica é tal que torna o formato das curvas de aprendizado fortemente inclinado, de forma que os custos de entrada de um país com atraso em determinado setor tornam-se proibitivos, a menos que existam fortes estímulos governamentais para fazê-lo.

No caso dos países em desenvolvimento, as prescrições dos teóricos da política estratégica de comércio reconhecem, de saída, que, se o atraso tecnológico é bem maior, também é muito mais limitada a capacidade de os governos nacionais intervirem para sustentar programas de investimento em P&D ou para estimular através de gastos governamentais a produção de bens considerados estratégicos. Nos casos em que a ação estratégica acima descrita se faz recomendável, talvez o mais indicado para estes países seja a adoção de determinados controles de importações e/ou incentivos às exportações, desde que seletivos e por tempo determinado. Uma condição adicional seria, na visão da nova teoria, que também os programas estratégicos desenvolvidos fossem vinculados a metas de desempenho, tais como ampliação de investimentos e/ou produção exportada. Embora nos últimos anos tenham aumentado muito as restrições existentes em função da multiplicação de acordos internacionais de comércio (GATT, UE, NAFTA, Mercosul, etc), é inegável que tem aumentado bastante o pragmatismo dos países na gestão dos instrumentos de comércio exterior.

O Brasil experimentou um processo de ampla abertura e desregulamentação comercial entre os anos 1988-94. Nem haviam sido sentidos os impactos mais profundos na estrutura produtiva desta ampla abertura comercial, o país ingressou em 1994 em um programa de estabilização inflacionária que tem como um de seus pilares fundamentais a ancoragem cambial, o que, em comum com experiências semelhantes de estabilização, levou à expressiva valorização do câmbio em um curto espaço de tempo. Como consequência destes dois fatos, houve uma dramática mudança de sinal na dinâmica da balança comercial do país, que passou de geradora de superávits comerciais médios anuais superiores a 10 bilhões de dólares para crescentemente deficitária.

Mais recentemente, a franca deterioração dos déficits em transações correntes, comandadas pela trajetória da balança comercial, tem levantado dúvidas sobre a sustentabilidade do programa de estabilização e do crescimento econômico nos próximos anos. Trava-se um amplo debate no país sobre a mudança em curso na inserção externa do país e sobre a sustentação da atual política cambial, como criadoras ou não de fortes constrangimentos ao crescimento econômico.

De um lado situam-se os defensores do atual modelo de ajustamento econômico, que tem como um dos principais expoentes Gustavo Franco, atual presidente do Banco Central do Brasil. Segundo Franco,

“Será o processo de abertura, através de seus efeitos sobre o dinamismo tecnológico do país, que definirá os contornos básicos do novo ciclo de crescimento”
(FRANCO, 1996:2)

Nesta visão o papel da abertura comercial será ampliar a concorrência no mercado nacional, o que terá como efeito o maior crescimento da produtividade e do investimento, impelindo o país à crescer na direção correta, isto é, sem colidir com a restrição externa. O descompasso entre o crescimento de importações e exportações vivido no momento atual é creditado a um ajustamento transitório que será seguido de nova qualidade da inserção do Brasil no mercado mundial¹.

De outro lado, várias críticas importantes têm sido levantadas contra a atual estratégia de estabilização. Elas abrangem desde o processo de ajustamento global vivido pelo país ao longo desta década, até questionamentos mais pontuais sobre a atual política cambial. Uma destas críticas é esboçada por Maria da Conceição Tavares para quem

“ as práticas de liberalização comercial e financeira são processos inelutáveis, quando se pretende, como no caso do Brasil, continuar inserido no mercado global,

¹ - Embora admita que programas de estabilização com ancoragem cambial tendam a trazer apreciação cambial. Gustavo Franco recusa-se a admitir que exista uma valorização do câmbio efetivo no Brasil, uma vez que no período de alta inflação muito provavelmente a taxa de câmbio se encontrasse em patamares subvalorizados. Chico Lopes, outro integrante da equipe econômica do governo, admite que possa existir até uma sobrevalorização de 20% em relação ao período imediatamente anterior. Esta sobrevalorização, entretanto, deverá ser gradualmente eliminada à medida em que se mantenha o câmbio nominal sendo corrigido sistematicamente acima do diferencial entre inflação externa e interna (LOPES, 1997)

mas elas tem de ser acompanhadas por políticas industriais, tecnológicas e comerciais de novo estilo, que permitam mudar os mecanismos de proteção e incentivo às exportações, além de novas e mais eficientes práticas de produção e proteção social” (TAVARES, 1994: 107).

Na experiência brasileira recente Conceição Tavares critica particularmente a velocidade e a ausência de contrapartidas na abertura comercial e a ausência de políticas compensatórias. Alguns analistas, acompanhando a trajetória da balança comercial no período pós Plano Real chegam a falar em desindustrialização como um dos possíveis efeitos da combinação da abertura comercial aliada à política cambial (AMADEO, 1995).

Há outros participantes do debate que, mesmo não discordando frontalmente da política de abertura comercial seguida no país na primeira metade da década, enunciam fortes críticas à atual política cambial, que estaria levando o país a um desequilíbrio comercial de graves proporções. Dentre os representantes deste grupo poderíamos citar Delfim Netto, para quem a política cambial está afetando seriamente as exportações do país e traz o risco de uma crise externa de graves proporções (NETTO, 1996).

Esta dissertação de mestrado analisa o processo de liberalização comercial ocorrido no Brasil no período de 1988 a 1994 de modo a avaliar sua velocidade e extensão e relacioná-lo com a mudança da inserção externa no período recente.

No capítulo 1 são apresentadas algumas definições sobre liberalização comercial encontradas na literatura sobre o tema e são sintetizadas as recomendações retiradas da experiência internacional sobre qual a velocidade e a sequenciação que devem ser utilizadas nos programas de abertura comercial.

No capítulo 2 é recuperada a trajetória do regime de comércio brasileiro no período 1967 a 1988 de modo a observar a relação entre inserção externa, estrutura produtiva e políticas econômicas no período.

No capítulo 3 descreve-se o processo de liberalização comercial do país no período 1988 a 1994 de modo a se captar a evolução da estrutura de proteção às importações ao longo do período. Feito isto, explica-se como a abertura comercial passa a ser submetida crescentemente aos imperativos da política de estabilização após a implantação do Plano Real.

No capítulo 4 procura-se avaliar as transformações ocorridas na dinâmica da balança comercial no período 1988 a 1996 enfatizando os impactos do processo de abertura. Na primeira seção discutem-se os impactos da abertura sobre a composição das exportações e importações, de modo a avaliar se está em curso uma modificação do padrão de especialização da indústria brasileira. A segunda seção busca avaliar os efeitos da liberalização sobre a sensibilidade cíclica da balança, de modo a identificar possíveis constrangimentos sobre a trajetória futura de crescimento do país. A seção final do capítulo procurará relacionar as principais modificações estruturais e cíclicas no novo padrão de inserção externa com a trajetória recente do investimento na economia brasileira.

O capítulo 5 procura resumir as principais conclusões do trabalho, relacionando a experiência de liberalização comercial e de estabilização com a mudança da inserção externa do país que vem ocorrendo nesta década de 1990.

Capítulo 1 : Liberalização Comercial: Definições e Recomendações de Timing e Sequenciação

1.1 - Liberalização Comercial: Definições

No debate que vem se travando nos países em desenvolvimento nos últimos anos o conceito de liberalização comercial tem assumido contornos nitidamente ideológicos, tomando-se quase sinônimo de *laissez-faire* (CARVALHO JR, 1993:2). A ideologização do debate contribui para obscurecer as diferenças existentes entre os diversos países e seus respectivos graus de abertura ao comércio exterior, como se houvesse uma dicotomia entre nações protecionistas e liberalizadas, sem quaisquer casos intermediários. Nada mais distante da realidade do que tal generalização.

123

Desde meados dos anos 70 uma sequência de trabalhos comparativos voltados ao estudo de processos de liberalização comercial em países em desenvolvimento tem contribuído para ressaltar o fato de que, na verdade, entre aqueles dois extremos ideais da autarquia mais fechada e da abertura comercial completa, existe todo um continuum de possibilidades a ser analisado¹. As análises comparativas permitiram desenvolver também alguns conceitos básicos importantes para permitir a comparação entre os distintos casos.

1.2 - O Conceito de Regime de Comércio

Inicialmente, um conceito importante a ser ressaltado é a noção de regime de comércio. Uma primeira sistematização deste conceito foi feita por KRUEGER e BHAGWATI (1978), apontando-o como o grau de viés existente entre preços de bens exportáveis e bens importáveis em uma economia em um momento específico. A

¹ - ver KRUEGER e BAGWATI (1978), MICHAELY et alii (1988) e EDWARDS (1993).

existência de um grau de viés anti-exportação no regime de comércio de um país, de acordo com a definição, é a situação em que os preços dos produtos importáveis são elevados em relação aos preços dos bens exportáveis, criando um incentivo para a substituição de importações em contraposição à produção exclusivamente voltada para as exportações. Reversamente, a orientação exportadora é a situação em que os preços dos bens exportáveis ultrapassam os preços dos bens importáveis, canalizando recursos para a produção de bens exportáveis, em detrimento do mercado interno. KRUEGER e BHAGWATI (1978) partem do conceito de taxas efetivas de câmbio para formalizar as idéias apresentadas acima. É feita uma distinção inicial entre taxa efetiva de câmbio de importação (EER_m, ou *Effective Exchange Rate for imports*) e taxa efetiva de câmbio de exportação (EER_x, ou *Effective Exchange Rate for Exports*):

$$EER_m = E_m (1 + t + n + PR)$$

$$EER_x = E_x (1 + s + r)$$

EER_m é calculada a partir da taxa de câmbio nominal ponderada pela tarifa média em vigor (t), por outras restrições não tarifárias existentes (n), bem como pelos prêmios associados às restrições quantitativas existentes (PR). EER_x, similarmente, vem da correção da taxa de câmbio nominal das exportações pelo percentual de subsídios destinados às exportações (s), assim como outras formas de incentivos (r). O grau de viés de regime de comércio pode ser calculado através da seguinte expressão:

$$B = EER_m/EER_x = E_m (1 + t + n + PR) / E_x (1 + s + r)$$

Vemos pela fórmula que em uma situação em que exista a mesma taxa de câmbio para compras e vendas externas, o grau de viés de regime de comércio é calculado simplesmente pela contraposição entre o sobrepreço cobrado nos produtos importáveis e o desconto fornecido nos preços dos bens exportáveis. A fórmula é bastante atraente pela simplicidade, embora exista uma série de dificuldades na obtenção dos dados porque envolve transformar mecanismos não-tarifários em valores, o que implica em algum grau de discricionariedade do observador na hora de imputar preços às restrições não tarifárias sobre importações, ou incentivos às vendas externas (EDWARDS, 1993).

Outra limitação da fórmula apresentada acima para avaliar a natureza de um regime de comércio é que ela pode mensurar de maneira semelhante situações completamente disparees com relação ao comércio exterior. Assim, podem ser considerados "neutros" no regime de comércio tanto um país completamente liberalizado, quanto um país em que um alto grau de distorção na taxa efetiva de câmbio das importações (por exemplo através da imposição de pesadas restrições quantitativas) seja compensado pela concessão de substanciais subsídios às exportações.

1.3 - Grau de Penetração de Importações e Exportações e Efeitos Sobre o Mercado de Trabalho

Vimos que, embora a utilização do conceito de regime de comércio permita visualizar uma importante gradação de casos no que se refere à abertura comercial, ela não é suficiente para caracterizar claramente o grau de liberalização comercial existente em uma economia. Uma análise mais profunda do tipo e do tamanho das restrições existentes sobre o comércio exterior é necessária para dar uma idéia acerca de quão liberalizado é o regime de comércio. O conceito de "prêmio de proteção" foi criado para analisar estes casos e pode ser definido como a parcela da renda apropriada pelos ofertantes de produtos protegidos. Uma maneira de calcular este "prêmio" é subtrair do preço doméstico do bem aquele que seria o preço de mercado se não houvesse restrições. O preço vigente no mercado internacional para aquele bem adicionado ao custo do transporte seria a medida mais apropriada. A multiplicação dos sobrepreços dos diversos bens protegidos pelas quantidades ofertadas e a soma de todos os resultados seria, desta forma, uma boa medida do prêmio de proteção existente na economia².

² - Mesmo que fosse possível calcularmos os sobrepreços de todos os bens protegidos por restrições não tarifárias e fizéssemos a soma dos produtos mencionada ainda estaríamos com uma proxy do prêmio de proteção pois não saberíamos exatamente quais seriam as quantidades demandadas aos novos preços pós-liberalização, a menos que conhecêssemos as elasticidades-preço de cada um dos bens.

CARVALHO JR. (1993) adiciona mais um importante critério para analisar um processo de liberalização comercial, desta vez olhando pela ótica do impacto causado sobre a oferta doméstica - o grau de penetração das importações e exportações na estrutura produtiva. Este conceito é calculado através da comparação do valor importado de insumos e produtos finais sobre a produção em cada setor ou sub setor industrial, assim como o valor da produção doméstica destinada às exportações sobre a produção total de cada setor ou sub setor industrial. O termo de comparação é tomado em geral como a média internacional ou aquela existente para países de características similares às do país em análise³. MOREIRA (1996) trabalha com mais um critério adicional ao coeficiente de penetração setorial para avaliar o impacto da liberalização sobre a oferta interna - o comércio intra-industrial, definido como a porcentagem que a importação e exportação somadas ocupam no valor bruto da produção de um setor ou sub-setor. A idéia a ser retida é que quanto mais alta for esta porcentagem, e quanto mais equilibrada para a economia como um todo for a participação de importações e exportações, mais liberalizada será a economia.

Uma última característica importante a ser lembrada a respeito do processo de liberalização comercial diz respeito a seus impactos sobre o mercado de trabalho. Em geral, o processo de liberalização é acompanhado de uma profunda reestruturação industrial, com a perda de grande número de empregos em alguns setores, e a criação de postos de trabalho em outros em um prazo mais longo. Embora seja um tema controverso na literatura se o efeito líquido na maior parte dos casos é positivo ou negativo (e se há de fato uma deterioração ou não na qualidade dos empregos existentes), não há dúvidas de que os efeitos sobre o mercado de trabalho podem ser disruptivos nas primeiras fases da liberalização a ponto de criar reações na sociedade que inviabilizem a continuidade do processo (EDWARDS, 1993 e EDWARDS, 1989).

Assim, liberalização comercial pode ser definida como um processo em que paulatinamente vão sendo retiradas restrições sobre o comércio exterior. Uma primeira ótica para avaliar o andamento deste processo diz respeito ao estudo do próprio regime de comércio - tanto pela mensuração do grau de viés existente, quanto pela análise das restrições não tarifárias ainda existentes neste regime de comércio

³ - Um país como o Brasil certamente estará mais próximo de uma economia continental como a dos EUA, caracterizada por coeficientes de importação relativamente baixos, do que de uma economia extremamente especializada e aberta ao comércio exterior, como é o caso de Taiwan ou da Suíça.

(prêmio de proteção]. A segunda ótica diz respeito aos impactos que a liberalização comercial produz sobre a oferta doméstica. Nesta abordagem procura-se mensurar o comportamento do coeficiente de penetração das importações nos setores e subsetores da indústria, assim como os efeitos do processo sobre o mercado de trabalho. A palavra processo deve ser tomada com muita atenção. Nos estudos comparativos sobre processos de liberalização comercial em vários países sobressai a idéia de que existe uma sucessão de fases a serem seguidas, no qual cada fase cria as condições para o momento subsequente.

1.4 - *Timing* e Sequenciação no Processo de Liberalização Comercial

BHAGWATI (1978) e KRUEGER (1978) apontam para a existência de 5 fases na evolução dos regimes de comércio. Na primeira fase temos a existência de amplas barreiras não tarifárias às importações, normalmente em contexto de crise de balanço de pagamentos. Na segunda fase as restrições ao comércio tomam-se mais agudas, elevando-se o viés anti-exportação da economia, ao mesmo tempo em que se ultrapassa a crise no balanço de pagamentos. A fase 3 é caracterizada pelo início do processo de liberalização, com a desvalorização nominal da taxa de câmbio e o relaxamento de algumas restrições quantitativas. Na fase 4 se avança no processo de liberalização, com a substituição de quotas por tarifas. Por fim na fase 5 a economia se torna amplamente liberalizada, não existindo mais qualquer barreira não tarifária e com as transações correntes amplamente conversíveis.⁴ Neste esquema, enquanto que as duas primeiras fases são consideradas de fechamento ou anti liberais, as duas fases seguintes correspondem ao avanço do processo de liberalização, enquanto que a fase na fase 5 o país já estaria no estágio da plena abertura externa.

Um amplo estudo patrocinado pelo Banco Mundial no final dos anos 80 (MICHAELY et alii, 1991), abordou as experiências de 19 países em 36 diferentes programas de liberalização. As dificuldades em comparar tão distintas experiências levou os autores a construírem um índice de liberalização comercial a ser utilizado para mensurar cada país. Este índice variava de 1, aplicado para os casos de maior

⁴ - pra um bom resumo e análise da tipologia de KRUEGER e BAGWATI, ver EDWARDS (1993).

fechamento, até 20, no caso de economias plenamente liberalizadas (o caso do Chile ao final dos anos 70). O estudo não se restringiu à descrição da evolução dos regimes de comércio de cada país, mas procurou também, com base nos erros e acertos analisados, produzir algumas recomendações gerais acerca de como deve ser conduzido o processo de liberalização. As recomendações dizem respeito à melhor sequenciação das reformas envolvidas e também ao ambiente macroeconômico mais adequado para realizá-las. Vejamos isto mais de perto.

Existe um consenso de que um processo de liberalização comercial não deve ser muito rápido para que não provoque desestruturação na oferta doméstica e no mercado de trabalho, mas também não pode ser muito demorado, para que não perca credibilidade e para que a alternância política não o coloque em risco. MICHAELY (1991) no estudo citado acima coloca que

"a experiência dá suporte para uma liberalização substancial e abrangente no prazo de cinco anos, com medidas importantes e decisivas sendo tomadas no primeiro ano" (MICHAELY et Alii. 1991: Apud Moreira, 1997)

Em termos de sequenciação, o que se recomenda é de que a liberalização ocorra primeiramente no mercado de bens, onde o processo de ajustes ocorre de maneira mais lenta, e no momento subsequente atinja o mercado de capitais. A razão, segundo aponta MOREIRA (1996), se deve ao fato de que este mercado, ao se ajustar muito mais rapidamente que o mercado de bens, produz distorções nos preços relativos que podem inviabilizar o processo de liberalização no momento subsequente. A preocupação maior é com o forte influxo de capitais para o sistema financeiro doméstico, motivado pelos diferenciais de taxas de juros existentes, que pode levar a um ciclo de sobrevalorização cambial, expansão desmesurada das importações e, conseqüentemente, aumento do déficit de transações correntes. Esta situação de risco pode culminar em uma crise do balanço de pagamentos e na inevitável desvalorização acompanhada de recessão, como já foi visto em inúmeras experiências na América Latina⁵.

⁵ - A experiência do México recente mostrou que o país tornou-se crescentemente vulnerável no balanço de pagamentos no período pós 1988 ao permitir uma valorização cambial de 30% em termos reais. Neste período o déficit na balança comercial mexicano chegou a atingir 7,2% do PIB daquele país (ALÉM, 1996) devido ao vertiginoso aumento das importações industriais. A elevação das taxas de juros nos EUA

No que se refere às políticas macroeconômicas, são frisados dois aspectos de grande importância para sustentar processos exitosos de liberalização comercial. Em primeiro lugar destaca-se a estabilidade macroeconômica. A idéia é que um ambiente macroeconômico sem surpresas permite aos produtores domésticos enfrentarem melhor os enormes custos de adaptação. Outro aspecto de suma importância diz respeito à política cambial. O ideal, de acordo com o já citado estudo do Banco Mundial, é que haja uma desvalorização real da taxa de câmbio no início do processo e sua estabilização no médio e longo prazo. As razões desta recomendação se devem à necessidade de equilibrar o balanço de pagamentos, em geral afetado pelo crescimento abrupto nas importações após a abertura, e também para diminuir os "prêmios de proteção" característicos de regimes fechados existentes anteriormente⁶. Outro aspecto relevante que deve ser lembrado é que nestes processos de abertura existe uma convergência muito mais rápida nos preços dos bens tradables aos preços internacionais do que nos preços dos bens non-tradables (como serviços, contratos, tarifas públicas e aluguéis), os quais apresentam uma forte rigidez à baixa. A desvalorização cambial, desta forma, forçaria uma convergência mais rápida destes preços para o padrão internacional, evitando o comprometimento da rentabilidade dos bens tradables (MOREIRA, 1997). As recomendações são sumariadas por RODRIK (1989) da seguinte forma:

"muito mais do que buscar uma neutralidade dos incentivos é preciso que durante o processo de liberalização comercial haja um viés pró-exportador na economia como forma de dar credibilidade à política implantada".

a partir de meados de 1994 fizeram estancar bruscamente o fluxo de capitais para o país, que entrou em colapso cambial em dezembro de 1994.

⁶ - O caso do Chile, considerado por muitos analistas como uma experiência bem sucedida de liberalização comercial, também é um exemplo de como uma rápida abertura comercial com sobrevalorização cambial expressiva ocorrendo simultaneamente a uma desregulamentação financeira pode produzir uma profunda crise no balanço de pagamentos (EDWARDS, 1995). O Chile iniciou um programa de abertura comercial simultaneamente à tentativa de estabilização inflacionária de 1973. Em 1976, diante do fracasso no controle da inflação, optou-se por uma política de ancoragem cambial, que levou o peso chileno a valorizar-se expressivamente até o final da década (GONTIJO, 1995). A deterioração da balança comercial que se seguiu foi financiada crescentemente pelo aumento do ingresso de capitais, após uma rápida abertura financeira no final da década. Em 1981, com a virada de sinal do mercado financeiro internacional, estancava-se o fluxo de capitais voluntários para o país, o que provocou uma crise no sistema bancário sem precedentes. O governo chileno teve de intervir para evitar o aprofundamento da crise bancária e foi forçado a desvalorizar o câmbio abruptamente e provocar uma fortíssima recessão para voltar a equilibrar o balanço de pagamentos. Os níveis de desemprego no país chegaram a atingir 30% no período 1982-83.

Capítulo 2 - A Evolução do Regime de Comércio Brasileiro no Período 1967 a 1988

2.1 - Introdução

Neste capítulo procuramos analisar a evolução da inserção externa do Brasil desde 1967 até 1988, de forma a entendermos como se desenvolveu a estrutura de comércio exterior que serviu como ponto de partida para o experimento liberalizante do período subsequente. Escolhemos 1967 como o ponto de partida de nossa análise por ser este o ano em que se iniciava um período de intensas transformações na base produtiva do país e no qual as reformas institucionais promovidas pelo governo militar instaurado em 1964 envolveram de forma coordenada a política de comércio exterior, moldando as políticas de importações e exportações que se manteriam basicamente as mesmas (embora com variações em termos de objetivos e ênfase na utilização dos instrumentos disponíveis) até 1988¹.

O período pode ser dividido em três fases principais: A primeira, que vai de 1967 e 1973, corresponde à modernização e flexibilização do regime de proteção às importações, através da quase completa substituição de barreiras não-tarifárias por tarifas. No que se refere às exportações, começa a ser implantado um amplo sistema de promoção através de recursos fiscais e financeiros, que contribuirá para o processo de diversificação da pauta que se prolongará até meados da década de 80.

Na fase seguinte, de 1973 a 1979, caracterizada pela emergência de problemas no balanço de pagamentos e pela adoção de uma estratégia de substituição de importações nas áreas de bens de capital e insumos básicos, assiste-se ao recuo do processo de liberalização de importações, com a introdução de

¹ - A respeito do aparato de comércio exterior e da inserção externa no período ver BARBERA (1990), DIB (1987), DOELLINGER (1974), OLIVEIRA (1993), SANCHEZ DE LA CAL (1982) e VEIGA (1990 e 1991). A respeito da evolução da economia brasileira e da política econômica ver: ARIDA (1982), BELLUZZO & COUTINHO (1985), BONELLI & MALAN (1976), CARNEIRO (1994), CASTRO & SOUZA (1985), DAVIDOFF (1985), SERRA (1982) e TAVARES (1978 E 1986).

crecentes controles quantitativos sobre as compras externas e com uma significativa elevação das tarifas, embora de forma seletiva. Regimes especiais de importações, destinados a favorecer os setores prioritários dos programas de investimentos, começam a se generalizar, contribuindo, ao lado dos controles quantitativos, para distorcer os níveis de proteção estipulados na estrutura de tarifas. No caso das exportações, os mecanismos de promoção através de incentivos e subsídios são levados ao limite e o processo de diversificação da pauta avança rapidamente, beneficiado pela inclusão de novos produtos intermediários e manufaturados, oriundos dos investimentos substituidores.

A terceira fase, 1980-88, corresponde a um período de grave crise econômica, em particular no setor público. O profundo desequilíbrio externo enseja um drástico reajustamento de política econômica de corte ortodoxo cujo principal objetivo era obter o reequilíbrio do balanço de pagamentos através da geração de superávits crescentes na balança comercial. Ao lado de políticas drásticas de controle de demanda constituídas pelo corte abrupto de gastos públicos e pela elevação dos juros reais internos, ocorre a introdução da política cambial como instrumento de incentivo às exportações, através das maxidesvalorizações cambiais e aumento da relação câmbio-salário. A política de restrição às importações é levada ao paroxismo, com a utilização de diversos instrumentos: elevação das tarifas aduaneiras, multiplicação de sobretaxas sobre os produtos importados, imposição de proibições absolutas à importação (através da sistemática de licenças para importar) e, como contrapartida, montagem de programas especiais para a importação de produtos prioritários. No caso das exportações, a grave crise fiscal obriga à redução dos estímulos fiscais e creditícios, que são gradualmente substituídos ao longo da década pela taxa de câmbio como principal instrumento de promoção. O processo de diversificação da pauta atinge seu auge (com a inclusão dos últimos produtos da chamada safra do II PND) e a partir de meados da década esta diversificação da pauta começa a estagnar.

Será feita a seguir a caracterização dos três períodos mencionados, tendo em vista a análise dos pontos principais da evolução da estrutura de proteção, dos regimes de promoção às exportações, da dinâmica de crescimento e das mudanças nas pautas de importação e exportação. Para a contextualização da

análise, serão descritos em cada período os principais condicionantes de política econômica.

2.2 - Período 1967-1973. Política de promoção às exportações com ensaio de liberalização nas importações

O período 1967-1973 corresponde à época do chamado Milagre Brasileiro², fase de intenso crescimento e rápida extroversão econômica. O vertiginoso crescimento da produção industrial e do investimento no período do milagre e a própria direção em que se deu a expansão foram condicionados pelas reformas institucionais realizadas no período 1965-66 (BELLUZZO, 1986). Ao lado das políticas clássicas de contenção de demanda (fixação de regras salariais restritivas e arrocho creditício), realizou-se uma profunda reforma nas condições de financiamento gerais da economia². A reformulação do padrão de financiamento da economia permitiu a liberação de fortes impulsos dinamizadores ao sistema através do aumento da concentração de renda, da ampliação da margem de endividamento das famílias, dos efeitos indutores do gasto público e do acesso ao financiamento externo abundante.

2 - No que toca ao financiamento do setor público, modernizou-se a estrutura tributária com a implantação de impostos do tipo valor adicionado e implantou-se uma política de "verdade tarifária" visando o autofinanciamento no caso das empresas estatais. A reforma financeira trouxe a criação de um banco central, a dinamização do mercado de capitais e o lançamento de títulos da dívida pública que permitiram, além de servir como instrumento de política monetária, o financiamento não inflacionário do déficit público. O mecanismo da correção monetária, aplicado aos títulos da dívida pública e também a vários contratos importantes (como, por exemplo, salários e aluguéis), permitiu ao sistema operar sem sobressaltos com taxas ainda elevadas mas decrescentes de inflação. A reforma financeira contemplou ainda o incentivo à oferta de capital de giro às empresas e ao financiamento ao consumidor, certamente duas lacunas cruciais no período anterior. Foram criados também importantes instrumentos de poupança compulsória, aplicados aos salários e destinados a financiar o recém criado Sistema Financeiro da Habitação e também inúmeros programas de investimento públicos que se multiplicariam nos anos subsequentes.

Um último aspecto que resta mencionar das reformas foi a modernização dos instrumentos de captação de empréstimos no exterior, tanto através de empresas não financeiras (Lei 4.131), como a partir de bancos (Res. 63 do BACEN). A abundância de liquidez existente no mercado financeiro internacional, decorrente das baixas taxas de crescimento das economias desenvolvidas e da reciclagem dos petrodólares no chamado Euromercado, permitiu o forte aumento do fluxo de empréstimos para o Brasil nas modalidades mencionadas, causando um salto da dívida externa de US\$ 3,5 bilhões em 1967 para US\$ 12,6 bilhões em 1973. É interessante notar que uma parte substancial desses recursos não teve utilização imediata, servindo para acumular reservas internacionais, que saltam de US\$ 256 milhões em 1967 a US\$ 6,4 bilhões no final de 1973. Ver sobre este ponto BELLUZZO (1986).

TABELA 1 - INDICADORES DE DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA (1967-73)

ANOS	CRESC. DO PIB (%)	TAXA DE INVEST. (% PIB)	INFLAÇÃO IGP-DI (% ANUAL)	EXPORTAÇÕES US\$ MM	IMPORTAÇÕES US\$ MM	SALDO COMERCIAL US\$ MM	SALDO TRANS. CORRENTES US\$ MM	RESERVAS INTERNACIONAIS US\$ MM	DÍVIDA EXTERNA US\$ MM	COEFICIENTE IMPORTAÇÃO (% PIB)
1967	4.8	n. d.	24.3	1,654	1,441	213	-237	n. d.	n. d.	4.6
1968	9.2	n. d.	25.3	1,881	1,855	26	-508	n. d.	n. d.	5.4
1969	9.0	n. d.	20.1	2,311	1,993	318	-281	n. d.	n. d.	5.3
1970	9.5	21.3	19.3	2,739	1,993	746	-562	1,187	6,240	4.7
1971	12.0	22.4	19.5	2,904	2,507	397	-1,307	1,723	8,284	5.1
1972	11.2	22.7	15.6	3,991	3,245	746	-1,489	4,183	11,464	5.5
1973	14.0	24.8	15.6	6,199	6,192	7	-1,688	6,416	14,857	7.4
MÉDIA	10.0	22.8	20.0	3,097	2,747	350	-867	3,377	10,211	5.4

Fonte: Boletim do Banco Central; Revista Conjuntura Econômica, Ministério do Planejamento, Davidoff, P. (1982)

Tais impulsos permitiram ao sistema econômico, ainda em meados de 1967, apresentar sinais de recuperação do vigor. O crescimento industrial foi inicialmente apoiado na existência de capacidade ociosa herdada do ciclo recessivo anterior, mas já em meados de 1968, com o esgotamento desta, começa a impactar na demanda por insumos intermediários e bens de capital, o que acelera os investimentos e a taxa de expansão geral da economia (SERRA, 1982). No período o crescimento médio anual do PIB foi de 10,0%, tendo chegado a 14,0% em 1973 e a taxa de investimento a atingir 24,8% do PIB neste último ano (ver TABELA 1).

No que se refere ao comércio exterior, foi implementada neste período uma política liberalizante, que se fez acompanhar de uma estratégia de promoção às exportações (DIB, 1987 e DOELLINGER 1974). No caso das importações, em 1966 foram introduzidas tarifas ad valorem para a maior parte das mercadorias em substituição às barreiras não-tarifárias (BNTs), mantidas apenas para produtos com controles sanitários e monopólios governamentais³ (Decreto Lei no 37 de 18/11/66). Embora em 1969 tenha havido uma revisão parcial das alíquotas determinada pela preocupação do governo com o rápido crescimento das importações⁴, podemos ver na TABELA 2 que em 1973 as tarifas médias nominais permaneciam em níveis substancialmente inferiores aos de 1966 e com uma dispersão muito menor em relação à existente naquele ano.

³ - Entre estes produtos, encontravam-se borracha, trigo, petróleo e derivados. Ver DOELLINGER (1974).

⁴ - Os aumentos introduzidos atingiram basicamente os bens de consumo. Ver PINHEIRO & ALMEIDA (1994).

TABELA 2 - TARIFAS NOMINAIS MÉDIAS POR SETOR - Anos selecionados

SETOR	1966	1973	1980	1984
Agricultura	53.0	34.0	53.8	57.3
Mineração	27.0	22.0	27.0	16.7
Minerais não metálicos	79.0	52.0	107.5	98.7
Metalurgia	54.0	40.0	54.3	72.8
Máquinas e tratores	48.0	38.0	56.3	62.1
Material elétrico	114.0	56.0	99.1	100.4
Material de transporte	108.0	43.0	101.9	115.9
Madeira	45.0	66.0	125.3	101.1
Mobiliário	132.0	76.0	148.2	169.9
Papel	93.0	49.0	120.2	82.2
Indústria da borracha	101.0	65.0	407.3	101.7
Indústria química	53.0	22.0	50.3	34.2
Indústria farmacêutica	48.0	21.0	27.9	42.2
Perfumaria	192.0	48.0	160.5	184.4
Artigos de plástico	122.0	44.0	203.8	164.3
Indústria têxtil	181.0	91.0	167.3	161.6
Artigos de vestuário	226.0	106.0	181.2	192.2
Couro	108.0	73.0	156.6	135.2
Alimentos	82.0	73.0	107.8	84.2
Bebidas	205.0	131.0	179.0	183.3
Fumo	193.0	141.0	184.6	204.7
Gráfica e editorial	122.0	35.0	85.5	71.1
Diversos	104.0	42.0	87.0	136.5
média	108.3	59.5	125.8	111.9
desvio padrão	56.1	31.7	79.2	53.5
máximo	226.0	141.0	407.3	204.7
mínimo	27.0	21.0	27.0	16.7

Fonte: CTT/Braga & Tyler (1990), apud Oliveira (1993).

Na TABELA 3 mostra-se ainda a evolução da proteção efetiva em vários momentos selecionados. Ambas as tabelas citadas apresentam a evolução das tarifas ponderadas pelo valor das importações em cada classe e gênero da matriz de produção do IBGE.

TABELA 3 - PROTEÇÃO EFETIVA POR SETOR - Anos selecionados

SETOR	1967	1973	1980/81	1985
Agricultura	8.0	-	-8.2	-24.6
Mineração	13.0	14.0	-4.1	-10.7
Minerais não metálicos	39.0	46.0	-19.6	10.3
Metalurgia	36.0	35.0	34.2	53.0
Máquinas e tratores	32.0	32.0	93.3	5.6
Material elétrico	97.0	61.0	129.3	54.7
Material de transporte	75.0	34.0	-6.5	-4.4
Madeira	25.0	68.0	17.7	39.1
Mobiliário	124.0	74.0	52.7	53.1
Papel	59.0	50.0	-18.5	44.1
Indústria da borracha	116.0	66.0	-21.4	43.3
Indústria química	42.0	19.0	86.4	63.2
Indústria farmacêutica	35.0	17.0	116.3	117.8
Perfumaria	3,670.0	46.0	91.6	26.3
Artigos de plástico	58.0	41.0	28.3	189.0
Indústria têxtil	162.0	118.0	36.7	112.1
Artigos de vestuário	142.0	293.0	46.7	231.4
Couro	85.0	81.0	13.9	29.0
Alimentos	40.0	83.0	26.1	45.8
Bebidas	173.0	114.0	-1.1	-1.7
Fumo	124.0	83.0	5.7	-79.6
Gráfica e editorial	67.0	30.0	31.9	-5.3
Diversos	72.0	37.0	171.7	96.7
média manufaturados	76.0	47.0	46.4	42.9
desvio padrão	734.8	57.1	51.4	66.7
máximo	3,670.0	293.0	171.7	231.4
mínimo	8.0	14.0	-21.4	-79.6

Fonte: CTT/Fishlow (1975)/Braga & Tyler (1990), apud Oliveira (1993).

A diferença entre os conceitos de tarifas nominais (ou legais) e a proteção efetiva é que as primeiras constituem exatamente as alíquotas que constam na Tarifa Aduaneira Brasileira (TAB), enquanto que a proteção efetiva mensura a diferença entre o valor adicionado vigente com a proteção e aquele que ocorreria com preços de livre comércio⁵. Este critério é melhor para medir o grau de proteção porque avalia também o impacto das tarifas sobre os insumos utilizados na fabricação do bem⁶.

⁵ - Sobre a metodologia de mensuração da proteção nominal e efetiva ver CARVALHO JR (1993), HAHN (1991), PINHEIRO & ALMEIDA (1994) e OLIVEIRA (1993).

⁶ - Há um terceiro método de avaliar a estrutura de proteção tarifária, que diz respeito à tarifa implícita. Esta é calculada mensurando-se o diferencial entre os preços internos e os preços internacionais para cada produto. Avaliações segundo este critério passam a ser importantes para a análise a partir da década de 1980, quando a proliferação dos chamados BNT (barreiras não-tarifárias) torna as tarifas nominais absolutamente desvinculadas do nível de proteção efetiva. Assim, as tarifas implícitas passam a ser utilizadas no lugar das tarifas legais para o cálculo do nível de proteção efetiva. Sobre o cálculo das tarifas implícitas ver CORDEN (1971), PINHEIRO & ALMEIDA (1994) e WILLIAMSON (1989).

Vemos que neste caso houve a continuidade do movimento de declínio da proteção efetiva iniciado em 1967.

Tendo em vista oferecer estímulos adicionais à liberalização, foram ainda concedidas isenções e reduções de alíquotas para produtos sem similar nacional (D. L. nºs 61.574/67 e 64.017/69) ou aqueles objeto de programas especiais de investimentos ou de exportação (Draw Back), desde que houvesse comprometimento de compras proporcionais de produtos no mercado interno ou que parte da produção fosse exportada. (D. L. 1.189/71 e 1.219 e 1.236/72). Criavam-se assim os chamados programas especiais de importação, que se generalizariam nos anos seguintes.

Como resultado da liberalização ocorrida e também da aceleração do crescimento econômico a partir de 1969, as importações elevaram-se vertiginosamente 27,5% ao ano no período 1967-73. Observado pela ótica da categoria de uso, tal crescimento ocorreu de maneira intensa nos vários setores, embora a liderança tenha sido das importações de bens de capital, que se aceleraram nos últimos anos (ver TABELA 4). Outro ponto importante a ser observado na TABELA 4 é a elevada participação das matérias-primas e bens de capital nas importações totais, cerca de 75% ao longo do período 1967-73. O rápido crescimento das importações passava a exigir políticas de incentivos às exportações, sob pena de inviabilizar o crescimento em função dos desequilíbrios no balanço de pagamentos nos anos subsequentes.

TABELA 4 - EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1963-73 (US\$ MM)

ANOS	TOTAL	COM-BUST.	%	MAT. PRIMAS	%	BENS CONSUMO	%	BENS CAPITAL	%
1967	1,441	178	12.35%	581	40.32%	223	15.48%	459	31.85%
1968	1,855	221	11.91%	746	40.22%	283	14.18%	625	33.69%
1969	1,993	237	11.89%	749	37.58%	269	13.50%	738	37.03%
1970	2,507	281	11.21%	910	36.30%	370	14.76%	946	37.73%
1971	3,247	377	11.61%	1,150	35.42%	432	13.30%	1,288	39.67%
1972	4,232	469	11.08%	1,410	33.32%	548	12.95%	1,805	42.65%
1973	6,192	769	12.42%	2,373	38.32%	854	13.79%	2,196	35.47%
Cresc. a.a	27.51%	27.82%		26.43%		25.08%		29.81%	

Fonte: Revista Conjuntura Econômica, Boletim do Banco Central

O primeiro aspecto importante a ser considerado sobre as medidas adotadas foi a reformulação da política cambial em meados de 1968. Introduziu-se uma sistemática de minidesvalorizações cambiais (*crawling-peg*) que corrigia em curtos períodos de tempo a taxa de câmbio nominal pelo diferencial entre as inflações interna e externa. Esta política foi responsável pela preservação da taxa de câmbio real no período, fator fundamental para assegurar retorno aos exportadores (DOELLINGER, 1974 e DAVIDOFF, 1982).

No que diz respeito à política comercial propriamente dita, foram introduzidos fortes incentivos fiscais e creditícios com o objetivo de estimular o crescimento e a diversificação da pauta exportadora. A criação dos incentivos pode ser dividida em três fases ao longo do período 1967-73. Na primeira (67-68), a preocupação estava mais voltada à ocupação de capacidade ociosa existente e as medidas adotadas buscavam desburocratizar os processos de exportação e introduzir isenções de IPI e ICM para produtos manufaturados, assim como para operações de *Draw Back*. Na fase subsequente (1968-71) foram ampliados os incentivos da primeira fase e adicionados vários mecanismos de subsídios às exportações, em especial de manufaturados. Assim, a partir de 1969 foram introduzidos subsídios de imposto de renda na proporção da produção exportada (Lei no 4.663/69), crédito fiscal do IPI (D. L. 4917/69) e, em 1970, isenção de ICM para a exportação de manufaturados, através de convênio com os Estados. Na área do crédito, as agências oficiais passaram a oferecer financiamento subsidiado às exportações (Fundece e FINEX, operados pelo Banco do Brasil) e também à aquisição de insumos e bens de capital para as atividades exportadoras (Fungiro e linhas especiais do BNDES). Na terceira fase, após 1972, passaram a ser adotados mecanismos diretamente vinculados à política industrial, como incentivos fiscais à criação de tradings (D.L. 1.236/72) e incentivos à realocização de plantas industriais (D. L. 1.248/72).

As referidas medidas de estímulo, aliadas à rápida expansão do comércio mundial na época, foram importantes para a obtenção de um rápido crescimento nas exportações (DIB 1987), que atingiram 24,6% ao ano no período 1967-73. Na TABELA 5 vemos a evolução das exportações brasileiras totais e por agregados nos anos considerados. As altas taxas de crescimento foram obtidas

através de uma diversificação bastante rápida da pauta - a exportação de produtos manufaturados cresceu à fantástica taxa de 39,9% ao ano, enquanto que a de semi-manufaturados expandiu-se a 25,5%. Os produtos industrializados saltaram de 20,5% de participação na pauta para 32,3%, sendo que os produtos manufaturados, que em 1967 perfaziam 11,6% do total, dobraram sua participação, que elevou-se a 23,1% em 1973. A inclusão de novos produtos foi importante para o esforço de diversificação, especialmente dentre os manufaturados. Calçados, óleos combustíveis e lubrificantes, mobiliário, papel, tecidos de algodão e fios sintéticos ganharam peso crescente neste grupo. E, pela primeira vez apareceram com presença significativa na pauta máquinas mecânicas e elétricas, e material de transporte⁷. Entre os produtos de exportação, cabe também ressaltar a introdução do complexo soja, que passou a perfazer cerca de 20% do total do grupo em 1973, contra cerca de 2% em 1967, e registrar a diminuição da importância do café em grãos, que recua de 54% do total do grupo para cerca de 31% em 1973.

TABELA 5 - EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1963-73 (US\$ MM)

ANOS	TOTAL	BÁSICOS	%	SEMI-MANUF.	%	MANUF.	%	OP. ESPECIAIS	%
1967	1,854	1,306	78.96%	147	8.89%	192	11.61%	9	0.52%
1968	1,881	1,496	79.53%	178	9.46%	198	10.53%	9	0.48%
1969	2,312	1,803	77.98%	211	9.13%	277	11.98%	20	0.86%
1970	2,739	2,057	75.10%	249	9.09%	408	14.90%	25	0.90%
1971	2,903	1,991	68.58%	247	8.51%	573	19.74%	94	3.22%
1972	3,991	2,649	66.37%	399	10.00%	898	22.50%	45	1.12%
1973	6,199	4,030	65.01%	574	9.26%	1,434	23.13%	161	2.60%
Cresc. a.a	24.63%	20.66%		25.49%		39.81%		62.97%	

Fonte: FUNCEX

O aumento da importância dos produtos manufaturados na pauta de exportações começa a ser visível a partir do ano de 1970 e, em que pese o incentivo do estímulo das políticas governamentais, é o processo de diferenciação e integração

⁷ - Para maiores detalhes sobre a evolução da pauta de exportações brasileiras ver VEIGA (1991).

da estrutura industrial do país que possibilitava a geração de saldos exportáveis crescentes nos setores de bens manufaturados, o que se configurava como uma exceção na América Latina. De acordo com Mathia Barbera (1990), o Brasil foi o único país da região no qual a especialização na exportação de manufaturas chegou a ser estavelmente positiva a partir dos anos 80, suplantando os produtos agropecuários. Em fins de 1973 o país aumentara sensivelmente as exportações de manufaturados como proporção da pauta, reduzindo para cerca da metade o déficit nesta categoria de produtos em relação aos níveis de 1970. O déficit em insumos energéticos, entretanto crescia grandemente por esta época sob o impacto do choque dos preços de petróleo.

Visto em perspectiva, este período pode ser considerado como de liberalização relativa. Ainda que tenha havido um recuo no processo de rebaixamento de tarifas com a reversão parcial da reforma tarifária em 67 e 68 e a implantação dos regimes especiais de importação em 1969, os níveis de proteção nominal e efetiva encontravam-se ao final do período em níveis substancialmente mais baixos que no período anterior. No que se refere às exportações assistiu-se no período ao início de um processo de rápida diversificação da pauta, possibilitado pelas profundas transformações na estrutura produtiva e pelos mecanismos de incentivos fiscais e tributários às exportações implantados a partir de 1967.

2.3 - Período 1974-79: Reversão da liberalização às importações e continuidade da promoção às exportações

Ao final de 1973 o abrupto aumento dos preços do petróleo marca o início de uma crise recessiva de grandes proporções no cenário internacional. Na verdade, o padrão de crescimento da economia mundial já vinha sendo colocado em xeque nos anos anteriores com elevação abrupta nos preços de importantes insumos básicos, aumento da taxa de inflação nas economias industrializadas e com os sistemáticos ataques à paridade dólar-ouro estabelecida ao final da Segunda Guerra Mundial (LESSA, 1977).

O Brasil já vinha apresentando sinais de deterioração do ritmo de crescimento da economia desde meados de 1973. A perda de estímulo ocorria a partir do

descompasso entre a demanda dos bens duráveis de consumo e a taxa de acumulação realizada no setor no ciclo precedente, não obstante a manutenção de um elevadíssimo patamar de investimentos, que chegam a inéditos 24,8% do PIB neste ano (TAVARES, 1988). Desde 1971 começavam a surgir indícios de estrangulamentos na oferta de insumos à indústria e produtos agrícolas para o mercado interno, o que, aliado políticas fiscais e monetárias extremamente expansionistas do período, trazia preocupações com relação à manutenção das taxas decrescentes de inflação. A eclosão da crise do petróleo ocorre quando já estão manifestos importantes desequilíbrios na estrutura produtiva (MELLO & BELLUZZO, 1983). A rápida extroversão da economia e o recurso ao endividamento externo crescente, características do ciclo de crescimento que se encerrava, davam lugar a importantes desequilíbrios no balanço de pagamentos que teriam de ser administrados em uma fase de recessão na economia internacional.

O ano de 1974 encerrou-se com um déficit na balança comercial da ordem de US\$ 4,7 bilhões e com US\$ 7,1 bilhões negativos nas transações correntes (TABELA 6). Pretendendo dar uma saída “estrutural” à crise o governo decidiu implementar um ambicioso programa de investimentos, chamado II PND (1975-1979), destinado a substituir importações na área de insumos intermediários (petróleo, siderurgia, minerais não metálicos, química, fertilizantes, papel e celulose e energia elétrica) e também no setor de máquinas e equipamentos. A estratégia envolvia uma avaliação otimista com relação à duração da crise internacional, mas também manifestava uma preocupação em manter o crescimento acelerado da economia e reduzir a dependência de importações em áreas estratégicas, que se tornara manifesta nos anos precedentes. O programa deveria se apoiar em parte no investimento público e em parte nos investimentos privados internos e externos, de preferência investimentos diretos, no caso destes últimos (LESSA, 1976).

A estratégia do II PND pretendia transformar os setores de bens de capital e de insumos básicos nos novos eixos de expansão da economia, permitindo, completar as lacunas da matriz industrial e diminuir a dependência externa. Embora o Plano tenha efetivamente contribuído para internalizar a produção de importantes ramos da indústria de base, a estratégia se revelaria fracassada, seja no que diz respeito à geração de um novo padrão de crescimento industrial, seja pelo lado do

financiamento (CARNEIRO, 1992). Graças ao extraordinário esforço de investimento do setor público foram observadas elevadas taxas de crescimento até o final da década, mas não se conseguiu evitar o desfalecimento do dinamismo. Após 1976 retraiu-se sensivelmente a taxa de crescimento da economia e, enquanto o investimento passava a ser "puxado" pela indústria de construção civil, a liderança da indústria manufatureira voltava a ser da indústria de bens duráveis, ou seja, não se lograra alterar o padrão de crescimento da economia.

A política econômica do período viu-se no imperativo de atender a objetivos contraditórios, ao tentar sustentar a expansão dos investimentos nos setores prioritários, controlar a inflação crescente e conter os desequilíbrios no balanço de pagamentos (COUTINHO & BELLUZZO, 1982). De um lado, a política de gasto e investimento público mostrava-se francamente expansionista, tanto no cumprimento das metas de investimento nos grandes projetos substituidores, como na concessão indiscriminada de linhas de crédito subsidiadas às exportações e aos setores em dificuldades. De outro lado, a preocupação com a inflação e com o desequilíbrio comercial ensejou a adoção de políticas de contenção na área do crédito e nas importações em vários momentos ao longo do período, causando impacto nos setores mais frágeis e reforçando, devido à elevação da taxa de juros, o ritmo de crescimento da dívida pública mobiliária interna.

A desarticulação do esquema de financiamento montado para o Plano e os desequilíbrios na balança comercial nos primeiros anos após o primeiro choque do petróleo levaram o governo a acelerar a tomada de empréstimos externos para fechar o balanço de pagamentos, o que levou a um segundo grande salto da dívida externa, que cresceu no período 1974-1979 à taxa de 22,74% a. a. (ver TABELA 6). Os mecanismos de salvaguarda adotados no período anterior com o objetivo de oferecer hedge cambial e seguro contra as flutuações de juros internacionais, foram a porta de saída que permitiram às empresas privadas fugir do endividamento externo, repassando crescentemente ao governo federal a responsabilidade pelo débito externo. Assim, observou-se no período uma crescente estatização da dívida externa (DAVIDOFF, 1982 e CAVALCANTI, 1988)⁸.

⁸ - Aviso MF-30 do BACEN e Resolução N. 430. Ver mais detalhes em CAVALCANTI, C. B. (1988).

TABELA 6 - INDICADORES DE DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA (1974-79)

ANOS	CRESC. DO PIB (%)	TAXA DE INVEST. (% PIB)	INFLAÇÃO IGP-DI (% ANUAL)	EXPORTAÇÕES US\$ MM	IMPORTAÇÕES US\$ MM	SALDO COMERCIAL US\$ MM	SALDO TRANS. CORRENTES US\$ MM	RESERVAS INTERNACIONAIS US\$ MM	DÍVIDA EXTERNA US\$ MM	COEFICIENTE IMPORTAÇÃO (% PIB)
1974	9.0	26.7	34.6	7,951	12,641	-4,690	-7,122	5,269	20,032	11.9
1975	5.2	28.0	29.3	8,670	12,210	-3,540	-6,700	4,041	25,115	9.8
1976	9.8	25.5	46.4	10,128	12,383	-2,255	-6,062	6,544	32,145	8.4
1977	4.6	24.3	-	12,120	12,023	97	-4,037	7,256	37,951	7.3
1978	3.2	23.9	-	12,659	13,683	-1,024	-6,990	11,895	52,187	7.3
1979	6.8	22.4	-	15,244	18,084	-2,839	-10,742	9,689	55,803	8.4
MÉDIA	6.4	25.1	36.7	11,129	13,504	-2,375	-6,942	7,449	37,206	8.8

Fonte: Boletim do Banco Central; Revista Conjuntura Econômica, Ministério do Planejamento, Davidoff, P. (1982)

Na área do comércio exterior assistiu-se a um grande esforço para equilibrar a balança comercial, após os flagrantes desequilíbrios dos anos de 1974 e 1975, quando ocorreram déficits médios da ordem de US\$ 4,0 bilhões. Em relação às exportações, aprofundou-se a política de estímulo à diversificação da pauta baseada na concessão de vultosos estímulos fiscais e creditícios, que chegaram em seu auge em 1978, a perfazer 74,1% do total exportado, de acordo com a TABELA 7 (VEIGA, 1990 e BONTEMPO, 1989).

TABELA 7 - ISENÇÕES, INCENTIVOS E SUBSÍDIOS ÀS EXPORTAÇÕES (1967-1978)
(em % das exportações de manufaturados)

Período	Isenções fiscais (A)	Incentivos fiscais (B)	Incentivos creditícios (C)	Incentivos (D=B+C)	Total (E=A+D)
1967	21.2	-	-	-	21.2
1968	25.6	-	0.6	0.6	26.2
1969	28.0	4.3	1.7	6.0	34.0
1970	29.4	11.1	3.3	14.4	43.8
1971	29.7	13.6	4.2	17.8	47.5
1972	29.8	14.8	3.9	18.7	48.5
1973	31.6	15.3	3.6	18.9	50.5
1974	31.5	18.8	3.2	22.0	53.5
1975	31.4	22.8	8.8	31.6	63.0
1976	31.6	27.8	14.7	42.5	74.1
1977	31.2	23.9	16.4	40.3	71.5
1978	32.6	25.5	14.9	40.4	73.0

Fonte: MUSALEM (1981)

Após aqueles dois anos iniciais (1974 e 75), as exportações reagiram e mostraram altas taxas de crescimento, tendo apresentado crescimento de cerca de 14% a. a. no período como um todo. Na TABELA 8 pode ser observado que houve a continuidade da rápida diversificação da pauta, com participação relativa dos manufaturados e semi-manufaturados, passando de 28,5% e 11,5%, para 43,6% e 12,4%, respectivamente em 1979. Os grandes projetos substituidores de produtos intermediários do II PND começaram a apresentar resultados concretos para as exportações já em 1977, o que contribuiu para o aumento da importância dos produtos industrializados na pauta, com a introdução de novos produtos, como químicos orgânicos e inorgânicos e plásticos, assim como o aumento da importância relativa dos embarques de produtos siderúrgicos, papel, material de transporte e máquinas

mecânicas. Naturalmente, contribuiu para esta performance a mobilização crescente de recursos fiscais, o que seria difícil de ser mantido em uma situação de crônica crise fiscal como a que seria experimentada na década seguinte.

TABELA 8 - EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1974-79 (US\$ MM)

ANOS	TOTAL	BÁSICOS	%	SEMIMANUF.	%	MANUF.	%	OP. ESPECIAIS	%
1974	7,951	4,577	57.56%	917	11.53%	2,263	28.46%	195	2.45%
1975	8,670	5,027	57.99%	849	9.80%	2,585	29.81%	209	2.41%
1976	10,128	6,129	60.52%	842	8.31%	2,776	27.41%	381	3.76%
1977	12,120	6,959	57.41%	1,044	8.61%	3,840	31.68%	278	2.29%
1978	12,659	5,978	47.22%	1,431	11.31%	5,083	40.15%	177	1.40%
1979	15,244	6,553	42.98%	1,887	12.38%	6,645	43.59%	159	1.05%
Cresc. a.a	13.90%	7.44%		15.53%		24.04%		-3.90%	

Fonte: FUNCEX

A participação dos produtos manufaturados na pauta supera a participação dos produtos básicos, mostrando que o país reduzira sensivelmente o déficit na balança de produtos manufaturados no período. A rápida mudança na estrutura industrial do país permitira que ao final dos anos 70, houvesse um déficit significativo apenas nos insumos energéticos (BARBERA, 1990).

Com relação à política cambial, apesar de ter sido mantida no período a sistemática de minidesvalorizações, esta perdeu a funcionalidade para a manutenção da rentabilidade do setor exportador. O imperativo de se realizarem políticas anti-inflacionárias e o acúmulo de passivos externos colocavam limites para a utilização da política cambial como instrumento de incentivo. No que se refere às importações, o período em destaque foi pródigo na utilização de restrições, que lograram manter as compras externas em níveis de crescimento inferiores ao crescimento da renda no período. Assim, em 1975 foram instituídas exigências de depósito-prévio nas importações de produtos considerados menos essenciais (Res. 319 de 28/02/75), limitavam-se as compras de insumos pelas estatais (Decretos 76.406, 76.407 e 76.408, de 16/07/75) e suspendia-se a importação de mais de 1.000 produtos

considerados supérfluos⁹. Mantinha-se, entretanto, isenções e subsídios, para alguns insumos estratégicos (petróleo, trigo, carvão, fertilizantes, papel de imprensa e farmacêuticos), assim como incentivos à compra de máquinas e equipamentos. Um exame na estrutura das tarifas nominais e na proteção efetiva existentes em 1975 (TABELAS 2 e 3, na seção anterior) mostra que este foi um período de forte elevação nas alíquotas, o que somado à ampliação das BNTs, demonstra como se caminhou na direção do fechamento da economia, em uma guinada de 180 graus em relação ao período anterior. Tal política, se foi bem sucedida na contenção do crescimento das importações, introduziu disparidades crescentes na estrutura de proteção, aumentando a dispersão setorial da proteção efetiva e constituindo em alguns casos um regime de proteção absoluta à produção doméstica.

Na TABELA 9 podemos ver que a importação de matérias-primas apresentou pífio crescimento anual de 0,9% no período, enquanto que os bens de capital tiveram suas importações aumentadas em apenas 3,9% ao ano. No caso dos combustíveis, estes apenas acusam em 1979 o impacto do segundo choque do petróleo, enquanto que bens de consumo, que perfaziam cerca de 8% da pauta, apresentam um crescimento maior.

TABELA 9 - EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1974-79 (US\$ MM)

ANOS	TOTAL	COMBUST.	%	MAT. PRIMAS	%	BENS CONSUMO	%	BENS CAPITAL	%
1974	12,641	2,962	23.43%	5,685	44.97%	875	6.93%	3,119	24.67%
1975	12,210	3,100	25.39%	4,354	35.66%	822	6.73%	3,934	32.22%
1976	12,383	3,841	31.02%	4,061	32.79%	862	6.96%	3,619	29.22%
1977	12,023	4,081	33.94%	3,911	32.53%	930	7.73%	3,101	25.80%
1978	13,683	4,483	32.76%	4,535	33.14%	1,113	8.13%	3,553	25.96%
1979	18,084	6,773	37.45%	5,956	32.93%	1,580	8.74%	3,775	20.87%
Cresc. a.a	7.42%	17.99%		0.94%		12.54%		3.89%	

Fonte: Revista Conjuntura Econômica, Boletim do Banco Central

⁹ - Trata-se do chamado Anexo C de produtos com importação suspensa, salvo autorização especial do Conselho de Comércio Exterior. Esta relação inclui em sua maior parte bens de consumo e perduraria até 1988. Para uma descrição detalhada da evolução da política aduaneira da época ver DIB, M. C. (1982).

Em relação à composição da pauta, vemos que no período os combustíveis elevam sua participação para 37,5%, enquanto que os bens de capital, já demonstrando a perda de dinamismo a partir do biênio 1975-76, declinam para 20,87%. As matérias primas, que haviam ultrapassado os 40% em 1974 encerram o ano de 1979 em 32,9%, para o que concorre a entrada em ação dos projetos do II PND substituidores de bens intermediários, como minerais não-metálicos, produtos químicos e fertilizantes (CASTRO & SOUZA, 1985). Estes resultados apontam uma reversão no processo de liberalização ensaiado na fase anterior, com a reintrodução de crescentes restrições às importações e com a volta ao fechamento do coeficiente importado da economia (VER TABELA 6). Esta tendência iria se aprofundar na década seguinte, quando os graves desequilíbrios no balanço de pagamentos fariam as importações declinarem até percentuais de 5% do PIB.

2.4 - Período 1980-88: Aprofundamento do fechamento da economia e substituição de recursos fiscais por estímulos cambiais na promoção de exportações em um contexto de crise do balanço de pagamentos.

Os anos 80 se iniciam sob a influência da crise financeira internacional detonada com a quadruplicação dos preços do petróleo em meados de 1979 e a elevação das taxas de juros externas. No Brasil os reflexos foram a sobreposição de um forte déficit na balança comercial (em grande parte devido à pressão suplementar dos gastos com petróleo) e o impacto do aumento de juros que eleva o déficit em transações correntes para um patamar de 5% do PIB (US\$ 10,7 bilhões de dólares). No ano de 1979 a dívida externa, a esta altura quase toda sob a responsabilidade do governo federal (CAVALCANTI, 1988), deu novo salto após o forte crescimento na segunda metade da década de 1970 e parte do desequilíbrio em contas correntes foi financiado com a perda de reservas (ver TABELA 10). Tornava-se claro que a economia se via diante de rígidos limites externos ao crescimento que exigiam urgentes medidas de ajustamento.

Em fins de 1979 foi lançado um pacote de ajustes na área externa que trazia como principal componente uma maxidesvalorização do câmbio de 30%. Com o objetivo de economizar divisas, retirou-se também isenções e reduções de impostos às compras de máquinas e equipamentos, com exceção para os projetos prioritários ainda remanescentes do II PND (DIB, 1987). A supressão dos depósitos prévios compulsórios nas importações e o relaxamento dos critérios de similaridade, por sua vez, seriam compensados pela maxidesvalorização e pelo aumento nas tarifas de importação (DIB, 1987). Paralelamente, atendendo às necessidades de diminuir a pressão sobre as contas fiscais, eliminavam-se parcialmente subsídios às exportações. No ano de 1980, o aprofundamento do déficit em transações correntes, a perda de reservas internacionais e a percepção de que a crise seria duradoura levaram o governo a adotar um conjunto de medidas recessivas cujo maior objetivo era reduzir o desequilíbrio externo através do controle da absorção interna. Assim, promoveram-se fortes cortes nos gastos públicos (embora tenham sido mantidos os gastos com os projetos prioritários do II PND, ainda em fase de maturação), elevou-se os juros internos, adotou-se uma política salarial restritiva de modo a elevar a relação câmbio/salário e indexou-se a taxa de câmbio à inflação. Como resultado, observou-se no ano seguinte uma forte retração na economia e a inflação, realimentada pela desvalorização cambial, manteve-se em patamar superior a 100% ao ano. Não obstante a redução em termos absolutos das importações e a obtenção de um pequeno superávit na balança comercial, houve nova redução nas reservas internacionais, que baixaram a perigosos US\$ 3,5 bilhões, cerca de dois meses de importações (BELLUZZO & COUTINHO, 1985).

Ainda em 1980 foram introduzidas cinco importantes modificações nas barreiras não tarifárias (BNTs), aumentando consideravelmente as restrições às importações (OLIVEIRA, 1983): a) estabelecimento de "suspensões temporárias" englobando não apenas os produtos do anexo C, mas quaisquer outros produtos de acordo com a determinação do CONCEX; b) necessidade de financiamento externo para qualquer produto ou quantidade de importações; c) aumento dos controles burocráticos do BC para a concessão de guias de importação; d) exigência de programas de importações, a serem negociados anualmente pelas empresas com a CACEX; e e) exigência de prazos mínimos de financiamento variáveis de acordo com o bem a ser importado (C, 530/1980). Este impressionante arcabouço de restrições

Em fins de 1979 foi lançado um pacote de ajustes na área externa que trazia como principal componente uma maxidesvalorização do câmbio de 30%. Com o objetivo de economizar divisas, retirou-se também isenções e reduções de impostos às compras de máquinas e equipamentos, com exceção para os projetos prioritários ainda remanescentes do II PND (DIB, 1987). A supressão dos depósitos prévios compulsórios nas importações e o relaxamento dos critérios de similaridade, por sua vez, seriam compensados pela maxidesvalorização e pelo aumento nas tarifas de importação (DIB, 1987). Paralelamente, atendendo às necessidades de diminuir a pressão sobre as contas fiscais, eliminavam-se parcialmente subsídios às exportações. No ano de 1980, o aprofundamento do déficit em transações correntes, a perda de reservas internacionais e a percepção de que a crise seria duradoura levaram o governo a adotar um conjunto de medidas recessivas cujo maior objetivo era reduzir o desequilíbrio externo através do controle da absorção interna. Assim, promoveram-se fortes cortes nos gastos públicos (embora tenham sido mantidos os gastos com os projetos prioritários do II PND, ainda em fase de maturação), elevou-se os juros internos, adotou-se uma política salarial restritiva de modo a elevar a relação câmbio/salário e indexou-se a taxa de câmbio à inflação. Como resultado, observou-se no ano seguinte uma forte retração na economia e a inflação, realimentada pela desvalorização cambial, manteve-se em patamar superior a 100% ao ano. Não obstante a redução em termos absolutos das importações e a obtenção de um pequeno superávit na balança comercial, houve nova redução nas reservas internacionais, que baixaram a perigosos US\$ 3,5 bilhões, cerca de dois meses de importações (BELLUZZO & COUTINHO, 1985).

Ainda em 1980 foram introduzidas cinco importantes modificações nas barreiras não tarifárias (BNTs), aumentando consideravelmente as restrições às importações (OLIVEIRA, 1983): a) estabelecimento de "suspensões temporárias" englobando não apenas os produtos do anexo C, mas quaisquer outros produtos de acordo com a determinação do CONCEX; b) necessidade de financiamento externo para qualquer produto ou quantidade de importações; c) aumento das controles burocráticos do BC para a concessão de guias de importação; d) exigência de programas de importações, a serem negociados anualmente pelas empresas com a CACEX; e e) exigência de prazos mínimos de financiamento variáveis de acordo com o bem a ser importado (C. 530/1980). Este impressionante arcabouço de restrições

quantitativas seria acrescido ainda da cobrança de sobretaxas às tarifas de importação, nas quais se adicionava o imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro (posteriormente IOF), com uma alíquota de 15%, aos já existentes Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRM) e Adicional de Tarifa Portuária (ATP) (D. L. 1.783/80). A utilização crescente das BNTs na política de controle de importações mostrava que a política comercial subordinava-se completamente às exigências da gestão macroeconômica de curto prazo. A consequência foi uma desfiguração crescente da política tarifária e o recurso permanente aos chamados programas de importações para internalizar os bens prioritários, como matérias primas e bens de capital.

No que se refere à política de exportações, em 1980 o governo recuou em relação às resoluções do ano anterior, reeditando medidas de forma a conceder maiores facilidades de financiamento e adotou novamente o crédito-prêmio do IPI, com alíquotas de 15% em 1981, e 11% até 1985 (OLIVEIRA, 1993). Em função da profundidade da crise fiscal, todavia, os instrumentos de promoção à exportação passaram a ser crescentemente a utilização do câmbio, em substituição aos incentivos dos períodos anteriores¹⁰. Na TABELA 11 podemos observar a evolução dos incentivos e subsídios às exportações ao longo da década de 80, os quais foram declinando ano após ano.

TABELA 11 - ISENÇÕES, INCENTIVOS E SUBSÍDIOS ÀS EXPORTAÇÕES (79-87)
(em % das exportações de manufaturados)

Período	Isenções fiscais (A)	Incentivos fiscais (B)	Incentivos creditícios (C)	Incentivos (D=B+C)	Total (E+A+D)	Índice de Isenções e incentivos (1980 = 100)
1979/82	27.5	12.1	14.8	26.8	54.3	149.4
1983	27.6	11.3	11.4	22.7	50.3	142.5
1984	27.9	10.5	3.8	14.3	42.2	119.6
1985	28.4	7.7	2.8	10.5	38.9	110.2
1986	30.5	6.8	2.9	9.7	40.1	113.6
1987	29.4	6.2	4.2	10.4	39.8	112.7

Fonte: BONTEMPO (1988)

¹⁰ - Durante a década de 1970 a taxa de câmbio foi sistematicamente subcorrigida em relação à inflação doméstica, como forma de combater a inflação e de manter a atratividade à captação de recursos externos. Nos anos 80, em função da grave crise externa, este comportamento foi abandonado em função da utilização da taxa de câmbio de forma mais ativa.

Em agosto 1982 o *default* mexicano agravou mais ainda a situação externa do país com a interrupção dos fluxos de empréstimos voluntários, o que levou à pulverização das reservas internacionais até 1983. A dívida externa, alimentada por taxas de juros internacionais recordes, elevou-se para cerca de US\$ 80,0 bilhões em 1983, com cerca de 90% concentrados em mãos do setor público, em função da célere estatização do endividamento externo, permitida pelos mecanismos de *hedge* oferecidos aos tomadores privados (CAVALCANTI, 1988). O país foi forçado a abrir negociações com o FMI, acordando a adoção de medidas suplementares para obter o ajustamento externo, ao mesmo tempo em que buscava controlar a elevação da inflação doméstica. No início de 1983 foi realizada outra maxi desvalorização cambial de 30%, adotada uma política de rígidos controles nos gastos públicos e definida uma política salarial com reajustes sistematicamente abaixo da inflação. Como resultado, 1983 foi novamente um ano de queda em termos absolutos no PIB e forte aceleração da inflação, mas o país logrou apresentar um superávit de US\$ 6,5 bilhões na balança comercial, resultado muito mais da redução das compras externas que de um aumento nas exportações.

A partir de 1984, o país passa a gerar enormes superávits na balança comercial necessários para permitir as transferências de recursos líquidos ao exterior causadas pela pressão do endividamento externo e pela virtual incapacidade de captar recursos externos de fontes voluntárias para financiar os custos da dívida. Em contrapartida ao ajustamento externo, assiste-se ao aprofundamento do desajuste interno: o setor público, responsável pela quase totalidade dos envios de recursos ao exterior, tinha de obter as divisas junto ao setor privado, que era responsável por mais de 90% das receitas de exportação. A inexistência de fontes adicionais de financiamento público levava a um progressivo aumento da dívida mobiliária interna, num processo que ficou conhecido como "substituição de dívida externa por interna" (CAVALCANTI, 1988). A ampliação desmesurada do endividamento interno e a deterioração do perfil desta dívida, que passou a ser refinanciada no limite de um dia, aumentando as restrições na gestão da política econômica. Câmbio e juros nominais passaram a ser definidos de maneira passiva, de forma a garantir no curtíssimo prazo a continuidade da rolagem dos passivos externo e interno do setor público. Como

TABELA 10 - INDICADORES DE DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA (1980-87)

ANOS	CRESC. DO PIB (%)	TAXA DE INVEST. (% PIB)	INFLAÇÃO IGP-DI (% ANUAL)	EXPORTAÇÕES US\$ MM	IMPORTAÇÕES US\$ MM	SALDO COMERCIAL US\$ MM	SALDO TRANS. CORRENTES US\$ MM	RESERVAS INTERNACIONAIS US\$ MM	DÍVIDA EXTERNA US\$ MM	COEFICIENTE IMPORTAÇÃO (% PIB)
1980	9.1	23.6	110.3	20,132	22,955	-2,823	-12,807	6,913	64,259	9.7
1981	-4.4	21.6	95.2	23,293	22,091	1,202	-11,734	7,507	73,963	8.0
1982	0.6	20.0	99.7	20,175	19,395	780	-16,342	3,994	85,487	7.2
1983	-3.4	17.2	211.0	21,899	15,429	6,470	-6,850	8,228	95,745	8.1
1984	5.4	16.3	223.9	26,987	13,916	13,072	6	4,251	102,127	7.3
1985	7.9	16.4	235.0	25,639	13,153	12,486	-302	7,786	105,171	6.2
1986	8.4	18.8	65.2	22,349	14,044	8,304	-4,476	9,225	111,203	5.4
1987	3.3	17.9	415.8	26,225	15,051	11,174	-1,436	18,109	121,188	5.3
MEDIA	3.4	19.0	182.0	23,337	17,004	6,333	-6,743	8,252	94,893	7.2

Fonte: Boletim do Banco Central; Revista Conjuntura Econômica, Ministério do Planejamento, Davidoff, P. (1982)

resultado verificou-se a indexação cada vez maior da economia e a inflação ganhava um caráter inflexível à baixa e extremamente sensível a qualquer choque de juros e de câmbio, o qual tinha como efeito uma mudança de patamar na taxa de aumento dos preços.

Nos anos posteriores à fase de ajustamento de 1981-83, assistiu-se à sucessão de períodos curtos de crescimento e de estagnação na economia. A elevação da inflação, o aumento da instabilidade e a queda do investimento público e privado demonstravam a perda de um horizonte de crescimento sustentado (CARNEIRO, 1992). A grave crise externa colocava-se como a restrição mais importante ao crescimento no período. O país, sem a possibilidade de acesso ao mercado voluntário de capitais, era obrigado a gerar enormes saldos positivos na balança comercial de modo a financiar os déficits na conta de juros. Será interessante acompanhar agora a evolução das pautas de exportações e importações ao longo da década.

TABELA 12 - EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1980-88 (US\$ MM)

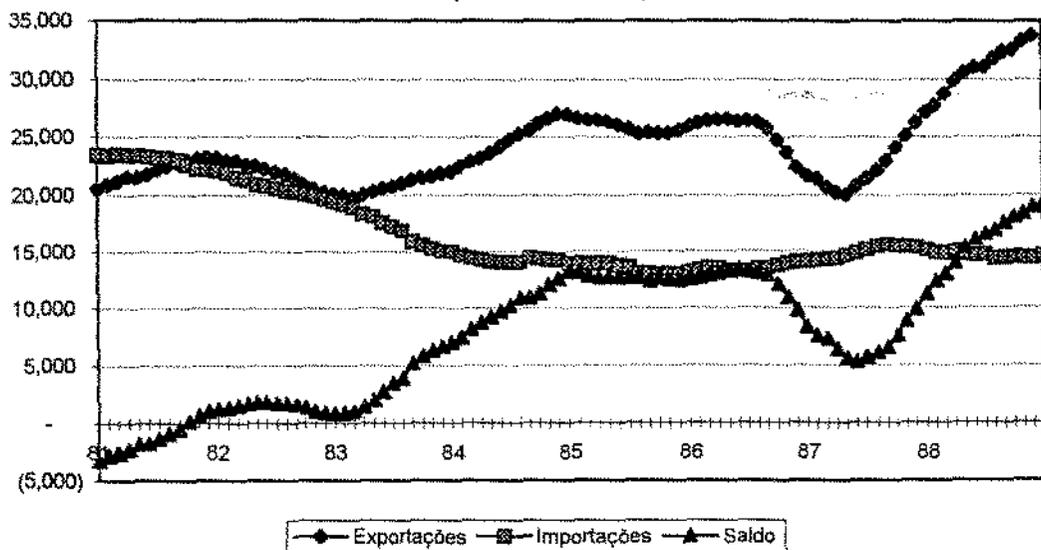
ANOS	TOTAL	BÁSICOS	%	SEMI-MANUF.	%	MANUF.	%	OP. ES-PECIAIS	%
1980	20,132	8,488	42.16%	2,349	11.67%	9,028	44.84%	268	1.33%
1981	23,293	8,920	38.29%	2,116	9.08%	11,884	51.02%	374	1.60%
1982	20,175	8,238	40.83%	1,433	7.10%	10,253	50.82%	251	1.25%
1983	21,899	8,484	38.74%	1,833	8.37%	11,276	51.49%	307	1.40%
1984	27,005	8,706	32.24%	2,872	10.64%	15,132	56.03%	295	1.09%
1985	25,639	8,538	33.30%	2,758	10.76%	14,063	54.85%	280	1.09%
1986	22,349	7,280	32.58%	2,492	11.15%	12,404	55.50%	173	0.77%
1987	26,225	8,022	30.58%	3,175	12.11%	14,839	56.58%	188	0.72%
1988	33,787	9,411	27.85%	4,892	14.48%	19,188	56.79%	299	0.88%
Cresc. a.a	6.69%	1.30%		9.60%		9.88%		1.35%	

Fonte: FUNCEX

As exportações demonstraram um crescimento médio anual de 5,9% ao longo do período 1980-88, performance inferior às descritas nos períodos anteriores. Este crescimento, ademais, foi caracterizado pela grande oscilação entre os anos

considerados. Vemos na TABELA 12 que em 3 dos 9 anos do período as exportações obtiveram crescimento negativo, o que pode ser explicado pela grande sensibilidade aos ciclos econômicos. De fato, se observarmos a evolução das médias móveis de 12 meses das exportações no período considerado (GRÁFICO 1), constatamos que nos anos em que há recuperação do crescimento econômico, não demora muito a aparecer uma deterioração nas exportações. Isto porque, na ausência de investimentos e de uma política de comércio exterior mais consistente, as exportações passam a ser um recurso crescente para os produtores domésticos nos momentos em que se amplia a capacidade ociosa (CARNEIRO, 1992). Com relação às importações, estas mostram um forte declínio, parcialmente revertido na fase do plano cruzado, mas sem retornar aos níveis do início da década. O saldo comercial, por conseguinte, expressa as oscilações das exportações no decorrer da década.

**Gráfico 1 - Exportações Brasileiras (média móvel de 12 meses)
(US\$ milhões)**



Observando-se a evolução da pauta de exportações por grandes agregados, ve-se que há uma nítida descontinuidade entre dois momentos ao longo do período: na primeira etapa (que vai de 1980 a 1984) avança o processo de diversificação da pauta com a ampliação da participação dos produtos industrializados, basicamente a partir da elevação do peso dos manufaturados. O crescimento destes últimos deve-se em grande parte ao aumento dos embarques de bens de capital, material de

transporte e produtos químicos orgânicos e inorgânicos, possibilitado em parte em função da conclusão de projetos do II PND e em parte em função do aumento da capacidade ociosa devido à crise. Na segunda etapa (1984 a 1988) vemos uma clara perda de dinamismo dos produtos manufaturados em favor dos semi-manufaturados e uma estagnação do processo de diversificação da pauta.

No que se refere às importações, há no período 1980-88 uma impressionante redução em termos absolutos do valor importado ao longo dos anos, com um recuo médio anual de 5,5% (TABELA 12). Três fatores fundamentais concorreram para este resultado. Em primeiro lugar, a redução dos preços do petróleo foi um fator de peso. Se observarmos a TABELA 13 podemos perceber que as importações de combustíveis, que chegaram a US\$ 11,3 bilhões em 1981, perfazendo 51,3% do total importado naquele ano, declinaram para US\$ 4,1 bilhões em 1988, passando a pesar 28,3% na pauta. Em segundo lugar, o programa de substituição de importações do II PND também deve ter contribuído para a obtenção da redução. Se observarmos as importações de matérias primas, que estavam em cerca de US\$ 7,0 bilhões em 1980, veremos que as mesmas declinaram a US\$ 5,0 bilhões nos anos finais do período. O terceiro (mas não menos importante) motivo está nos rígidos controles às importações, que foram responsáveis por uma enorme compressão nos primeiros anos da década. Com efeito, nos últimos anos da década as importações de bens de consumo apenas se igualavam aos patamares atingidos em 1980.

TABELA 13 - EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1980-88 (US\$ MM)

ANOS	TOTAL	COM-BUST.	%	MAT. PRIMAS	%	BENS CONSUMO	%	BENS CAPITAL	%
1980	22,955	10,200	44.43%	7,061	30.76%	1,313	5.72%	4,381	19.09%
1981	22,091	11,340	51.33%	5,741	25.99%	987	4.47%	4,023	18.21%
1982	19,395	10,457	53.92%	4,667	24.06%	999	5.15%	3,272	16.87%
1983	15,429	8,607	55.78%	3,524	22.84%	793	5.14%	2,505	16.24%
1984	13,916	7,345	52.78%	3,720	26.73%	700	5.03%	2,151	15.46%
1985	13,153	6,176	46.96%	3,705	28.16%	793	6.03%	2,480	18.85%
1986	14,044	3,541	25.21%	5,226	37.21%	1,814	12.92%	3,464	24.66%
1987	15,051	4,709	31.29%	5,064	33.64%	1,320	8.77%	3,958	26.30%
1988	14,606	4,136	28.31%	5,076	34.75%	1,198	8.20%	4,196	28.73%
Cresc. a.a	-5.49%	-10.67%		-4.04%		-1.14%		-0.54%	

Fonte: Revista Conjuntura Econômica, Boletim do Banco Central

Podemos caracterizar a década de 80 como uma fase de extrema restrição externa, causada pela crise da dívida externa e seus efeitos sobre o balanço de pagamentos, e de forte instabilidade inflacionária. Estes constrangimentos levaram à adoção de uma ampla gama de medidas defensivas que levaram ao limite o fechamento do mercado brasileiro às importações. Uma rápida inspeção na TABELA 2 mostra que no interregno 1980 a 1985 ocorreu o auge da elevação das tarifas nominais. A média das tarifas para os produtos manufaturados em 1980 foi a maior de todo o ciclo analisado, situando-se em 125,8%, também apresentando a maior dispersão de toda a série (79,2%). Em 1984, não obstante ter havido um recuo nas média das tarifas para 111,9% e no desvio padrão para 53,5%, voltava-se para um patamar superior à situação observada em 1966, antes do início da liberalização. Destaque-se no período a forte elevação das tarifas para os insumos intermediários (borracha, plásticos e minerais não metálicos) e para bens de consumo, como vestuário e perfumaria. No que diz respeito à proteção efetiva, vemos na TABELA 3 que no período se assiste a uma pequena redução na média dos manufaturados de 47,0 em 1973 para 46,4% em 1980/81 e 42,9% em 1985, embora o desvio padrão tenha se elevado de 57,1 em 1973 para 51,4 em 1980/81 e 66,7% em 1985.

Estes resultados precisam ser analisados com o devido cuidado, já que também se chegava na mesma época ao limite da utilização de barreiras não tarifárias à importação. As BNTs chegaram a abranger mais de 2/3 da pauta de importações em 1984, obstruindo as importações de cerca de 61% dos produtos da rubrica material de transportes e 99% dos plásticos (PINHEIRO & ALMEIDA, 1994). Assim, ainda que a proteção efetiva não estivesse elevada, a virtual impossibilidade de importar via restrições não tarifárias, impedia que a sinalização da política de tarifas se impusesse como o parâmetro para nortear as importações.

A permanência da taxaçãõ de IOF de 15% sobre os produtos importados contribuía para elevar substancialmente o impacto das tarifas e, de outro lado, os regimes especiais de importação que permaneciam, contribuía para atenuar o impacto das tarifas e aumentar o grau de dispersão do conjunto. Estes regimes especiais de importação destinavam-se a garantir a compra de bens de capital e

insumos, realizadas com isenções parciais ou totais de impostos. NA TABELA 14 vemos que em 1986 os regimes especiais chegaram a atingir cerca de 75% do total das importações, sendo que excluídas as compras de petróleo e trigo, ainda se concedia subsídios e isenções para quase 60% do total de importações. É interessante notar também, na mesma tabela, que as modalidades mais subvencionadas de importações eram os programas de exportação (Draw Back), os programas discricionários (Comissão de Política Aduaneira), e acordos internacionais.

Podemos dizer, em conclusão, que a década de 80 marcou o esgotamento da modalidade de gestão de política de comércio exterior que começou a se delinear com as reformas institucionais do pós-64. A combinação de um sistema de promoção as exportações, primeiramente baseado na concessão de estímulos fiscais e creditícios e depois apoiado na política cambial, com a montagem de um complexo aparato protecionista começou a mostrar sinais evidentes de esgotamento com a reversão do movimento de diversificação da pauta de exportações e ao se comprimir a relação importações/PIB a um mínimo que não se observava desde meados da década de 1960.

Capítulo 3 - O Processo de Liberalização comercial (1988-1994) e Sua Parcial Reversão com o Plano Real

3.1 - Introdução

O objetivo deste capítulo é descrever o processo de liberalização comercial ocorrido no período 1988 a 1994 e sua parcial reversão no período posterior à adoção do Plano Real. A sequência pode ser dividida em três períodos distintos: 1) 1988-1989, correspondente ao que chamamos de ensaio de liberalização, no qual a forte restrição externa, a falta de sustentação política às políticas liberalizantes e a centralidade do problema inflacionário reduziram o esforço de abertura a uma racionalização do sistema de proteção, com a eliminação de redundâncias tarifárias e a simplificação das exigências burocráticas nas operações de comércio exterior; 2) o período 1990-1994, no qual ocorre um rápido e abrangente rebaixamento das tarifas alfandegárias, ao mesmo tempo em que se elimina a quase totalidade das barreiras não tarifárias; 3) finalmente, o período 1994 aos dias atuais, no qual os imperativos da política de estabilização vêm subordinando a política comercial, ainda que os principais pontos da liberalização permaneçam vigentes. Neste capítulo será feito o esforço de contextualizar, em cada período, os principais momentos de política econômica com as etapas da liberalização comercial.

3.2 - Ensaio de liberalização comercial e financeira em um contexto de agudização da crise inflacionária

Em 1988 e 1989 foi realizada uma primeira tentativa de reforma da estrutura tarifária, que teve o sentido de sinalizar e preparar o terreno para o programa de abertura bem mais ambicioso de reformulação da política comercial que viria a ser anunciado em 1990 (OLIVEIRA, 1993). Eliminaram-se as sobretaxas do IOF e Taxa de Melhoramento dos Portos (TMP) e uma parcela dos regimes especiais de importação, os quais em 1990 passaram a incidir sobre 46%, das importações totais e 59,2% com a exclusão de petróleo e trigo (contra 54,0% das importações totais e 74,2% excluídos petróleo e trigo no ano de 1987), como pode ser visto na TABELA 14, no capítulo 2.

Chama a atenção, no caso dos regimes especiais de importação, a eliminação da rubrica referente aos programas discricionários da CPA (Comissão de Política Aduaneira), passando os programas especiais de exportação (*draw back*) e os acordos internacionais a responderem por quase a totalidade dos programas existentes (CARVALHO, 1993). No que tange ao anexo C, entretanto, permaneceu a sistemática de suspensão de guias de importação para cerca de 1.200 produtos (em sua maioria bens de consumo). Um último ponto a ser citado é que barreiras não tarifárias, como o adicional de frete para a renovação da marinha mercante (AFRM) e o adicional de tarifa portuária (ATP) foram mantidos, em função da falta de condições políticas para enfrentar os respectivos grupos de beneficiários das taxas (CARVALHO, 1993).

Com relação às tarifas nominais, uma inspeção na estrutura tarifária vigente em 1990, vista na TABELA 15, demonstra que houve um esforço para reduzir a dispersão, trazendo a tarifa máxima para 79,6% (caso de automóveis e fumo), em comparação ao patamar de 205% em 1984, e reduzindo o desvio padrão para 27,4% em contraposição a 53,5% no ano de 1984. Esta primeira fase de redução tarifária foi concebida prioritariamente com o objetivo de eliminar redundâncias do que propriamente reduzir o nível de proteção efetiva (KUME, 1988). Tanto isto é verdade que o recuo no que tange à proteção efetiva foi relativamente muito menor, o que pode ser visto na TABELA 16. Vemos ali que a proteção efetiva média na verdade sofreu uma elevação em relação à estrutura vigente em 1985, tendo passado de 42,9% para 47,9%. No entanto, podemos perceber pela mesma tabela que houve uma redução

considerável no desvio padrão da tarifa efetiva, que foi reduzido de 66,7% em 1985 para 36,2% em 1990, o que dá uma indicação de racionalização e eliminação de redundâncias na estrutura tarifária.

TABELA 15 - TARIFA NOMINAL POR SETOR (Ponderada pelo valor da produção)

SETOR	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2006 - TEC
Agropecuária	16.4	12.7	11.0	9.9	4.1	4.7	4.7
Ext minerais	7.4	4.8	2.9	1.8	2.6	4.0	4.0
Extração de petróleo e carvão	0.6	0.3	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0
Minerais não metálicos	24.0	14.3	12.0	10.7	9.2	11.5	11.5
Siderurgia	18.3	13.6	11.2	9.0	5.9	7.9	7.3
metais não ferrosos	21.3	15.7	13.2	10.6	7.6	10.0	9.8
Outros produtos metalúrgicos	34.7	27.4	23.3	20.0	14.3	16.0	15.8
Máquinas e tratores	39.2	30.1	25.7	21.0	18.9	18.2	13.9
Material elétrico	39.2	31.6	27.3	22.1	18.4	21.5	16.0
Equipamentos eletrônicos	51.3	43.5	38.0	32.2	19.0	22.1	13.1
Automóveis, caminhões e peças	79.6	58.8	48.9	39.1	19.0	55.5	19.6
Outros veículos e peças	37.7	29.7	25.2	20.5	17.4	17.9	13.8
Madeira e mobiliário	29.0	20.5	17.0	14.6	8.8	11.0	11.0
Celulose, papel e gráfica	22.0	13.3	9.9	8.7	8.3	10.5	11.9
Indústria da borracha	51.4	36.7	29.3	20.7	12.1	12.8	12.8
Fabricação de elementos químicos	18.1	12.5	12.0	10.5	8.8	6.7	14.2
Refino de petróleo	5.9	4.4	3.8	3.2	1.8	2.6	2.7
Produtos químicos diversos	24.4	18.4	15.0	12.9	6.6	7.6	7.8
Indústria farmacêutica e perfumaria	39.1	28.4	21.3	17.6	4.6	9.8	10.0
Artigos de plástico	40.1	35.4	30.0	21.3	15.7	16.7	16.5
Indústria têxtil	34.2	33.5	26.5	22.1	12.4	16.4	15.8
Artigos do vestuário	49.6	46.8	37.8	28.9	19.4	19.6	19.6
Couro e calçados	39.9	32.9	25.7	18.3	13.2	17.3	14.2
Alimentos	26.3	20.6	17.2	15.2	13.4	14.1	14.5
Bebidas	75.2	63.7	53.5	34.7	19.7	14.1	14.5
Fumo	79.1	69.5	60.0	37.3	19.1	-	-
Diversas	43.9	35.0	28.5	22.4	14.4	15.0	14.4
média	35.8	28.5	23.7	18.3	11.9	14.4	12.2
desvio padrão	20.1	17.7	15.0	10.4	6.1	10.3	4.8
mínimo	0.6	0.3	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0
máximo	79.6	69.5	60.0	39.1	19.7	55.5	19.6

Fonte: CTT/DECEX/MEFP, Apud MACHADO (1993); CIEF/MF, Apud KUME (1996)

TABELA 16 - PROTEÇÃO EFETIVA POR SETOR (Ponderada pelo valor da produção)

SETOR	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2006 - TEC
Agropecuária	16.6	13.1	11.5	10.4	3.8	4.4	4.4
Ext minerais	6.3	3.6	1.6	0.6	0.9	2.5	2.7
Extração de petróleo e carvão	-2.3	-1.8	-2.1	-2.0	-1.9	-1.9	-1.7
Minerais não metálicos	31.8	16.9	14.4	9.5	11.3	14.3	14.5
Siderurgia	28.0	22.8	19.4	16.1	10.2	12.9	23.8
metais não ferrosos	28.9	21.2	17.7	14.2	7.6	10.4	10.4
Outros produtos metalúrgicos	44.2	35.7	30.6	26.8	19.4	21.3	21.2
Máquinas e tratores	45.0	34.7	29.6	24.1	23.2	20.8	14.3
Material elétrico	47.8	39.2	33.9	27.2	26.3	31.3	20.4
Equipamentos eletrônicos	65.2	56.4	47.8	40.0	21.3	24.9	13.0
Automóveis, caminhões e peças	155.8	124.8	93.8	75.1	44.6	270.9	53.1
Outros veículos e peças	42.6	34.0	28.9	23.5	21.6	21.0	14.4
Madeira e mobiliário	33.6	25.3	20.0	16.9	9.4	12.3	12.4
Celulose, papel e gráfica	24.4	13.1	10.4	9.3	8.0	10.5	12.6
Indústria da borracha	66.1	44.6	34.6	22.8	15.3	14.6	14.7
Fabricação de elementos químicos	18.4	12.2	12.2	10.7	9.0	5.2	16.1
Refino de petróleo	7.2	5.8	5.4	4.4	5.2	8.0	8.8
Produtos químicos diversos	27.9	21.0	16.6	14.6	5.0	5.8	6.0
Indústria farmacêutica e perfumaria	56.6	38.7	26.8	22.0	2.3	9.8	9.9
Artigos de plástico	49.8	46.2	38.5	25.6	24.4	23.3	22.3
Indústria têxtil	47.1	47.9	35.5	29.7	20.2	23.6	21.5
Artigos do vestuário	59.3	55.8	46.4	34.5	24.5	21.0	22.6
Couro e calçados	52.9	43.6	32.7	21.5	15.6	21.3	15.8
Alimentos	33.0	25.2	20.4	17.6	17.6	20.4	16.7
Bebidas	120.9	108.0	89.3	51.5	24.8	23.9	25.1
Fumo	133.3	117.6	98.7	54.7	23.9	-	-
Diversas	53.2	43.2	35.1	27.1	21.0	23.4	19.9
média	47.9	38.8	31.5	23.3	15.4	25.2	16.0
desvio padrão	36.2	32.2	25.9	17.0	10.3	50.8	10.2
mínimo	-2.3	-1.8	-2.1	-2.0	-1.9	-1.9	-1.7
máximo	155.8	124.8	98.7	75.1	44.6	270.9	53.1

Fonte: CTT/DECEX/MEFP, Apud MACHADO (1993); CIEF/MF, Apud KUME(1996)

Uma das mais importantes inovações ocorridas no período foi a alteração no mercado de câmbio, que marca o início do processo de liberalização do mercado de capitais. Em fins de 1988 foi criado o Segmento de Câmbio de Taxas Flutuantes (inicialmente conhecido como mercado de "dólar turismo") para permitir que "as pessoas pudessem transacionar moedas estrangeiras por preços e condições livremente pactuadas com instituições financeiras especificamente credenciadas para este fim" (BANCO CENTRAL, 1993: 10). Uma das características mais importantes deste mercado a inexistência da necessidade da identificação do vendedor das divisas, o que abriu um canal de comunicação com o mercado de dólar paralelo, possibilitando o aumento da mobilidade de capitais, dando-se um passo importante no aumento da conversibilidade da moeda nacional (PRATES, 1997).

3.3 - O processo de liberalização comercial 1990 - 1994

A posse de Collor de Mello em março de 1990 deu-se juntamente com o anúncio de um amplo programa de estabilização, que procurava, através da combinação de instrumentos ortodoxos e heterodoxos, eliminar as causas estruturais da inflação. O Plano Collor, como ficou conhecido, partia do diagnóstico de que o processo inflacionário no Brasil tinha suas causas fundamentais na fragilidade financeira do setor público e no crescente desequilíbrio entre a riqueza financeira e a riqueza real alimentado pela expansão de liquidez que a busca pelo financiamento do desequilíbrio do setor público provocava (OLIVEIRA, 1991). A estratégia assentava-se em quatro pilares fundamentais: reforma monetária, de modo a desindexar a economia, severo ajuste fiscal, política de rendas, com congelamento temporário de preços e salários de modo a apagar a memória da indexação e reforma do comércio exterior. O discurso do novo governo apresentava o esforço de estabilização como uma fase transitória no processo de rápida modernização que viria, através da radical reformulação do papel do Estado (privatização e desregulamentação) e da definição de um novo modelo de crescimento para o país orientado pelo investimento privado e pela abertura do mercado brasileiro à concorrência externa.

A reforma monetária foi acompanhada de um bloqueio de ativos financeiros que foi responsável pelo enxugamento no momento inicial de 67% da liquidez da economia. A combinação desta brutal contração monetária, juntamente com a elevação das taxas de juros internas, provocou uma queda abrupta na atividade econômica, que foi responsável pela brutal contração do PIB do país no ano (TABELA 17), o que levaria o governo a permitir nos meses posteriores a introdução de "torneiras de liquidez" para suprir os setores em dificuldades. A incapacidade do governo de manejar as referidas "torneiras" fez com que rapidamente se recompusesse a liquidez na economia e as sucessivas derrotas no Congresso fizeram com que se desfigurassem as demais reformas, como o processo de privatização através da sistemática de leilões de ativos retidos, a reforma do Estado e a reforma do sistema financeiro (IESP/FUNDAP, 1992). Em meados de julho de 1990, já se tornava patente o fracasso da estratégia de estabilização, com a inflação voltando rapidamente a atingir os dois dígitos, a volta da indexação da economia e o crescente isolamento político do governo. Assim, restaram apenas os controles monetários e uma brutal compressão dos gastos públicos, como os instrumentos de política econômica utilizados pelo governo Collor, até sua deposição no processo de *impeachment* ocorrido no final de 1992.

Na área do comércio exterior, entretanto, não apenas se manteve o conteúdo das reformas originais, como este foi aprofundado durante o governo Collor. Em março de 1990, simultaneamente ao plano de estabilização foi lançado um conjunto de medidas para reformular a política de comércio exterior, com a justificativa, não apenas de atuar como instrumento de estabilização, através da pressão concorrencial dos bens importados sobre os preços dos bens domésticos, mas de introduzir a busca da competitividade e do ganho de produtividade como elementos sinalizadores para a produção nacional. As medidas visavam reduzir drasticamente as barreiras não tarifárias (BNTs), transformando estes controles em tarifas e, ao mesmo tempo, fixar um cronograma para o rebaixamento das próprias tarifas nominais. Entre as medidas mais importantes para a redução das BNTs estavam: a) fim dos programas de importação por empresa; b) eliminação de inúmeros programas especiais de importação; c) eliminação de 50% do Adicional sobre Frete para a Renovação da Marinha Mercante; e d) redução de impostos de importação e de IPI sobre bens de

TABELA 17 - INDICADORES DE DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA (1988/96)

ANOS	CRESC. DO PIB	TAXA DE INVEST. (% PIB)	INFLAÇÃO (IGP-DI) (% ANUAL)	EXPORTA-ÇÕES (US\$ MM)	IMPORTA-ÇÕES (US\$ MM)	SALDO (US\$ MM)	SALDO DE TRANSAÇÕES CORRENTES (US\$ MM)	RESERVAS INTERNA- CIONAIS (US\$ MM)	DÍVIDA EXTERNA (US\$ MM)	COEF. IMP. (% PIB)
1988	-0.3	17.00	1,037.6	33,787	14,606	19,180	4,175	18,814	113,511	4.78
1989	3.3	16.67	1,782.9	34,406	18,256	16,150	1,033	40,131	115,506	4.39
1990	-4.6	15.51	1,476.7	31,414	20,661	10,753	(3,782)	31,492	123,439	4.63
1991	0.4	15.17	480.2	31,636	21,015	10,621	(1,407)	8,552	123,910	5.44
1992	-1.2	13.98	1,157.8	35,862	20,554	15,308	6,143	19,008	135,949	5.49
1993	5.3	14.37	2,708.2	38,597	25,480	13,117	(592)	25,878	145,726	5.92
1994	5.9	15.27	1,093.9	43,545	33,078	10,467	(1,689)	36,471	148,295	5.89
1995	4.2	16.62	14.8	46,506	49,663	-3,157	(17,782)	50,449	159,256	6.91
1996	2.9		9.3	47,748	53,269	-5,521	(24,347)	59,039	178,000	7.16
MÉDIA	1.8	15.57	1,084.6	38,166.7	28,509	9,657	-4,250	32,204	138,177	5.62

Fonte: Boletim do Banco Central; Revista Conjuntura Econômica, Ministério do Planejamento

capital destinados aos setores de energia e telecomunicações (PINHEIRO E ALMEIDA, 1993).

TABELA 18 - ESTRUTURA TARIFÁRIA PARA 1994 ALMEJADA EM 1990

Tarifa	Tipo de Bem
0%	<i>sem produção nacional nítida vantagem comparativa commodities com pequeno valor</i>
5%	<i>produtos que já estavam em 5%</i>
10-15%	<i>com insumos com tarifas de 0%</i>
20%	<i>manufaturados em geral</i>
30%	<i>química fina, trigo descascado, biscoitos, bolachas, massas alimentícias, toca-discos, videocassetes, aparelhos de som</i>
35%	<i>automóveis, caminhões, motos</i>
40%	<i>produtos de informática</i>

Fonte: Oliveira (1994)

Com relação ao cronograma de redução tarifária, este apontava para uma rápida e abrangente diminuição das tarifas, que, se levada a cabo traria, sem dúvida alguma, importantes impactos sobre o nível de proteção efetiva dos vários setores. A TABELA 18 resume a nova estrutura tarifária almejada para ser atingida no início de 1994, através de etapas sucessivas de rebaixamentos tarifários e contando também com a eliminação da maior parte das barreiras não tarifárias. A nova estrutura previa a diminuição da tarifa média da casa dos 40% em que se encontrava em 1989 para 20% em 1994, com um desvio padrão inferior a 10%. De acordo com a nova estrutura, somente estariam acima da tarifa média de 20% bens de consumo duráveis (automóveis, eletroeletrônicos), bens de informática e alguns insumos representados por produtos de química fina e trigo e seus derivados.

Em fevereiro de 1992, o cronograma de reduções tarifárias foi antecipado para julho de 1993 (Portaria MEFP n. 131). Suas etapas podem ser vistas na TABELA 19. O resultado da combinação do programa de redução das tarifas com a eliminação da maior parte das BNTs foi um dos mais rápidos processos de abertura comercial que se conhece na literatura. Como pode ser observado na TABELA 15, houve uma redução das tarifas médias nominais de 35,8% vigentes ao final de 1990 para 11,9% ao final de 1994. A dispersão da estrutura tarifária também foi fortemente reduzida, tendo o desvio padrão passado de 20,1 pontos em 1990 para 6,1 em 1994. Note-se que neste ano, nenhuma das tarifas situava-se em nível superior a 20%.

TABELA 19 - CRONOGRAMA DE REDUÇÕES TARIFÁRIAS (1991-93)

	1990	jan/91	jan/92	out/92	jul/93
Média	32.2	25.3	21.2	17.1	14.2
Moda	40	20	20	20	20
Desvio Padrão	19.6	17.4	14.2	10.7	7.9

Fonte: CTT/MEFP (Extraído de Pinheiro & Almeida, 1993).

Se observarmos a evolução dos indicadores de proteção efetiva durante o mesmo período (TABELA 16), veremos que houve uma rápida convergência destas últimas para níveis próximos da estrutura de proteção nominal, com uma queda na tarifa efetiva média de 47,9% em 1990 para 15,4% ao final de 1994. Este processo de convergência mostra que o programa de liberalização eliminou as distorções existentes no regime anterior, fazendo com que a estrutura tarifária passasse a espelhar crescentemente o nível de proteção real da economia. Este diminuiu rapidamente, o que teve, sem dúvida alguma importantes impactos estruturais na economia, como veremos mais adiante. PINHEIRO & ALMEIDA (1994), ao apresentarem uma avaliação geral sobre a reforma afirmam que esta:

" vinculou a proteção à indústria brasileira à taxa de câmbio e às tarifas de importação, reduzindo a importância das BNTs e dos regimes especiais de importação. A mudança da proteção nominal foi estruturada de forma que se concentrassem nos bens intermediários e de capital as reduções mais fortes dos dois primeiros anos, com menor impacto sobre os bens de consumo"(Pinheiro & Almeida, 1994: 13).

Em março de 1991 o Brasil assinou juntamente com a Argentina, Paraguai e Uruguai o Tratado de Assunção, objetivando criar um mercado comum (MERCOSUL) em 1^o de janeiro de 1995. Este acordo estabelecia um calendário prevendo atingir o livre comércio entre os participantes até aquela data, o que seria alcançado através de uma redução linear das tarifas entre eles no período anterior à implantação, de tal forma que em 1995 a tarifa média do bloco estivesse em 14% e a tarifa modal estivesse contida nos 20% (ECO-AXIS, 1996)

Seria definida ainda uma lista de exceções à tarifa externa comum para cada um dos participantes de modo a permitir um tempo maior para o ajuste das respectivas estruturas à harmonização de tarifas. O Mercosul seria de início uma união aduaneira imperfeita, já que haveria a lista de exceções à tarifa externa comum, subsistindo alguns produtos excluídos do livre intercâmbio em cada país, bem como algumas barreiras alfandegárias e fronteiras aduaneiras entre os países membros. A lista de exceções teria depois um processo de ajustamento gradual até 2006 de modo a se harmonizar com a tarifa externa comum (BRANDÃO, LOPES & PEREIRA, 1995).

Embora tenham permanecido inúmeros pontos de dificuldades para se avançar em um Mercado Comum de fato, o Mercosul tornou-se uma importante realidade econômica regional e aumentou sensivelmente as restrições brasileiras no que diz respeito ao manejo da política cambial e tarifária¹. O Brasil logrou chegar em janeiro de 1995 com uma estrutura tarifária exatamente de acordo com o previsto no tratado.

Outro aspecto de grande importância das medidas de reforma do comércio exterior implantadas no decorrer do governo Collor foi a continuidade do processo de liberalização financeira iniciado no final dos anos 80, cujo sentido maior foi o de ampliar a liberdade de remessas de divisas por instituições não residentes no país (PRATES, 1997). As mudanças envolveram a criação do Anexo IV em 1991

¹ - Um importante ponto acordado na implantação do Mercosul refere-se à exigência de aviso prévio em caso de decisões de política econômica que afetem os parceiros comerciais.

(permitindo o investimento de não-residentes em fundos de renda variável e em ações), o rebaixamento de imposto de renda sobre operações de não-residentes no país e a autorização da emissão de novos mecanismos de captação de recursos no mercado financeiro internacional, tais como os *Commercial Papers*, *Export Notes* e *ADRS* (ANDIMA, 1995). Todas as medidas mencionadas reduziam as restrições dos investidores estrangeiros no que diz respeito à composição de carteiras, prazos mínimos de permanência no país e maior flexibilidade de operação no mercado financeiro brasileiro, inclusive no que diz respeito à possibilidade de operar com instrumentos de *hedge* no mercado de futuros e opções (GONÇALVES 1996). Desta forma ampliava-se de maneira importante a mobilidade de capitais no Brasil, no momento em que aumentava no mercado internacional a oferta de financiamento com taxas de juros cadentes.

Ao final dos anos 80 chegava ao término a última grande onda de crescimento sincrônico das economias industrializadas. A reversão do crescimento trouxe uma queda abrupta nas taxas de juros internacionais e uma maior oferta de recursos para os países em desenvolvimento que apresentassem maiores retornos financeiros e situações econômicas mais estáveis. Outra importante causa do aumento da oferta de recursos para os países em desenvolvimento estava na emergência da chamada globalização financeira, baseada no avanço dos sistemas de comunicação e na decisão dos investidores dos países centrais de diversificar as aplicações financeiras (COUNTINHO & FERRAZ, 1994).

A queda dos juros externos causou impactos favoráveis sobre o balanço de pagamentos brasileiro. As reformas liberalizantes no setor cambial contribuíram para que o país voltasse a captar recursos no mercado financeiro internacional, desta vez preponderantemente sob a forma de captações privadas. Como podemos ver na TABELA 20, já em 1992 ampliava-se fortemente a entrada de recursos externos no Brasil sob a forma de financiamentos de longo prazo (*Bonus e Notes*, em sua maior parte), o que permitiu a acumulação de reservas internacionais de cerca de US\$ 14,7 bilhões. A diminuição da pressão externa permitiu ao país também encaminhar negociações para reestruturar a dívida pública externa, o que seria fundamental para a permanência do país como importante destinatário dos fluxos financeiros internacionais. Assim, em 1994 foram concluídas as negociações em torno do Plano

TABELA 20- BALANÇA DE PAGAMENTOS (US\$ MM)

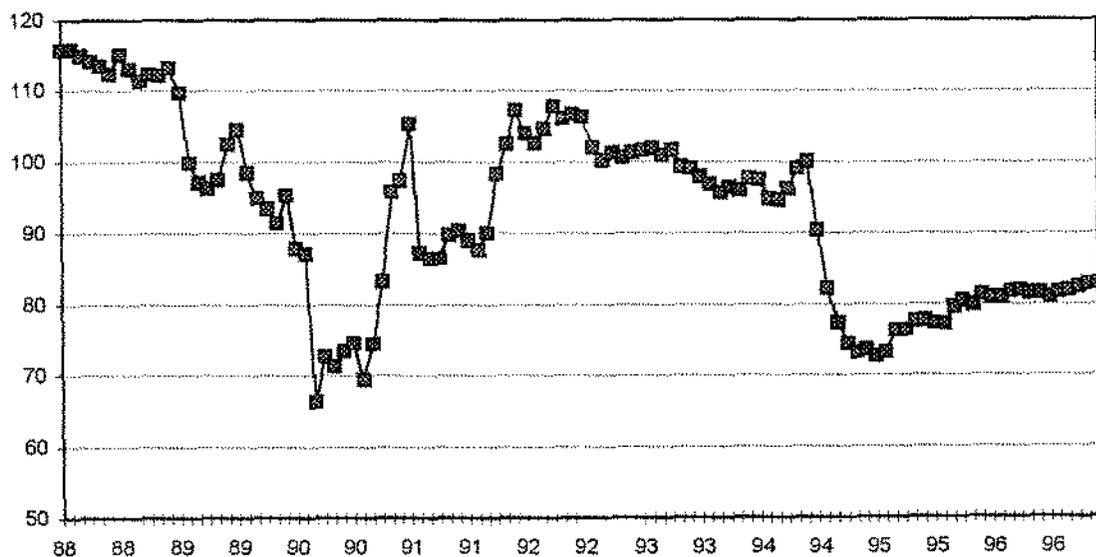
Discriminação	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Balança Comercial - FOB	19,184	16,120	10,753	10,579	15,239	13,307	10,466	(3,393)	(5,539)
Exportações	33,789	34,383	31,414	31,620	35,793	38,563	43,545	46,506	47,747
Importações	14,605	18,263	20,661	21,041	20,554	25,256	33,079	49,899	53,286
Serviços (líquido)	(15,103)	(15,331)	(15,369)	(13,542)	(11,339)	(15,585)	(14,743)	(18,362)	(21,707)
Juros	(9,832)	(9,633)	(9,748)	(8,621)	(7,253)	(8,280)	(6,338)	(8,158)	(9,840)
Outros Serviços	(5,271)	(5,698)	(5,621)	(4,921)	(4,086)	(7,305)	(8,405)	(10,204)	(11,867)
Transf. Unilaterais	94	244	834	1,556	2,243	1,686	2,588	3,973	2,899
Receita	132	265	876	1,599	2,315	1,792	2,751	4,224	3,167
Despesa	38	21	42	43	72	106	163	251	268
Transações Correntes	4,175	1,033	(3,782)	(1,407)	6,143	(592)	(1,689)	(17,782)	(24,347)
Capital	3,635	(3,628)	(4,715)	(4,148)	25,271	10,115	14,294	30,054	32,391
Invest. Direto (líq.)	2,269	125	-	170	2,972	6,170	8,131	4,669	15,558
Reinvestimentos	714	531	273	365	175	100	83	384	447
Financiamentos	5,177	3,640	3,424	2,026	13,258	2,380	1,939	2,757	4,302
Amortizações	(15,226)	(33,985)	(8,665)	(7,830)	(8,572)	(9,978)	(50,411)	(11,023)	(14,423)
Emprést. em Moeda	9,680	25,992	(297)	964	17,577	11,659	53,802	34,335	26,797
Curto Prazo	(576)	(1,644)	(1,208)	(3,033)	2,602	869	909	19,598	3,995
Longo Prazo	10,256	27,636	911	3,997	14,975	10,790	52,893	14,737	22,802
Outros Capitais	1,021	69	550	157	(139)	(216)	750	(1,068)	(290)
Erros e Omissões	(833)	(776)	(328)	876	(1,386)	(1,119)	334	1,208	973
Superávit ou Déficit (-)	6,977	(3,371)	(8,825)	(4,679)	30,028	8,404	12,939	13,480	9,017
Financiamento	(6,977)	3,371	8,825	4,679	(30,028)	(8,404)	(12,939)	(13,480)	(9,017)
Haveres (- = aumento)	(1,249)	(887)	(480)	369	(14,670)	(8,709)	(7,215)	(12,919)	(8,665)
Obrigações - FMI	(456)	(852)	(741)	(590)	(406)	(495)	(129)	(47)	(72)
Obrig. de Curto Prazo	(5,272)	5,110	10,046	4,900	(14,952)	800	(5,595)	(514)	(280)
Atrasados	(4,603)	3,969	9,959	5,621	(14,253)	1,133	(5,653)	(511)	(286)
Outras	(669)	1,141	87	(721)	(699)	(333)	58	(3)	6

Fonte: Trend Consultoria

Brady, que permitiu o reescalonamento da dívida externa pública brasileira e sua securitização em títulos com prazos de até 20 anos de vencimento. O reescalonamento da dívida e o diferencial de juros existentes permitiram o forte crescimento do fluxo de recursos para o país, o que foi responsável pela elevação das reservas cambiais a cerca de US\$ 40,0 bilhões em julho de 1994, o que teria, como veremos adiante, enorme importância para a escolha da estratégia de estabilização seguida pelo Plano Real.

O acúmulo de reservas internacionais teve também impactos na gestão da política cambial, que passou a contar com maiores graus de liberdade em relação aos anos anteriores. Assim, a partir de meados de 1993, começa a ser percebido um movimento de lenta valorização da taxa de câmbio real (GRÁFICO 2), já num prenúncio das políticas de contenção de inflação com ancoragem cambial que seriam adotadas na estratégia de estabilização do Plano Real no momento subsequente.

**GRÁFICO 2 -
Taxa de Câmbio Real - R\$/US\$ jan/88-abr/97
(ponderada pela relação PPI-EUA/IPA-FGV)**



No que se refere às exportações, o programa seguido no governo Collor pautou-se a princípio pela retirada dos mecanismos de incentivos, como as políticas de isenção de IPI e de imposto de importação para insumos de bens exportáveis e a suspensão dos projetos ligados à criação de Zonas Processadoras de Exportações. Em meados de 1992, verificando uma performance exportadora abaixo do desejado, o governo volta a instituir alguns mecanismos de incentivo, embora de importância mais restrita que a sistemática anterior. Assim, são restabelecidos os mecanismos de isenção de IPI para operações de *Draw back* e também se amplia o Programa de Financiamento de Exportações (PROEX), através da equalização de taxas de juros internas com a *Libor* para as operações de exportação. Como último ponto referente às medidas de estímulo à exportação no período, é lançado um programa de simplificação de procedimentos burocráticos.

Em resumo, se não houve avanços no que diz respeito à estabilização econômica, foi realizado um abrangente programa de liberalização comercial que, no espaço de três anos, foi responsável pela eliminação da maior parte das restrições não tarifárias e a rápida diminuição das tarifas alfandegárias em todo o espectro da pauta de importações. Ao mesmo tempo, em função da mudança do cenário externo, houve um rápido acúmulo de reservas internacionais que foi possibilitado pela liberalização da conta de capitais em um contexto de grande liquidez internacional. Este acúmulo de reservas não tardou a causar uma lenta valorização do câmbio real, que começa a ser percebida claramente após meados de 1993. Percebemos ademais, que no processo de liberalização comercial ocorrido na década de 1990, ao contrário das recomendações de *timing* descritas no capítulo 1, pautou-se por uma abertura comercial extremamente rápida e precedida pela liberalização financeira, ao invés de ocorrer antes dela, conforme recomenda a literatura.

3.4 - O Plano Real e a Política de comércio exterior: a gestão macroeconômica volta a condicionar os limites de abertura

O primeiro ano de gestão de Itamar Franco na presidência da República foi marcado pelo abandono das políticas monetárias restritivas e pelo aperfeiçoamento dos mecanismos de indexação da economia para a convivência com taxas elevadas de inflação. A economia voltou a entrar em trajetória de crescimento e a inflação passou a situar-se na casa dos 30% mensais. Medidas fiscais tópicas como a criação do Imposto Provisório sobre Transações Financeiras (IPMF) e cortes de despesas foram lançadas com o objetivo de sustentar resultados fiscais melhores, na margem (NARETTO, 1996). Ao assumir o Ministério da Fazenda, em meados de 1993, Fernando Henrique Cardoso lançou um pacote de cortes nos gastos públicos, denominado Plano de Ação Imediata, com o objetivo de proceder a cortes suplementares nos gastos públicos. Em dezembro daquele ano, contudo, foi lançada a primeira fase de uma sequência de medidas que culminariam com o lançamento do Plano Real.

A estratégia de estabilização contida no plano de estabilização buscava atingir dois objetivos principais: a) a quebra da indexação e da inércia inflacionária e b) reforma fiscal com vistas a extinguir de uma vez as causas estruturais da inflação (FRANCO, 1995). Estes objetivos deveriam ser alcançados em três fases distintas, sempre anunciadas previamente e sem a utilização de mecanismos que envolvessem a quebra de contratos, como congelamentos e prefixação de preços. Na primeira fase seria realizado um ajuste fiscal transitório com vistas a garantir o equilíbrio orçamentário nos dois anos seguintes, prazo suficiente para, na avaliação da equipe econômica, alcançar um ajuste fiscal definitivo. A segunda fase, da reforma monetária, envolveria duas etapas: na primeira seria criado um super indexador de preços e salários, chamado URV (Unidade Real de Valor), cujo objetivo era permitir a sincronização dos reajustes de preços, de modo a facilitar a entrada do novo padrão monetário. A URV serviria na primeira etapa, portanto, como unidade de conta; somente após a reforma monetária, a ser realizada após o período de sincronização dos preços, ela poderia dar lugar a um padrão monetário que serviria adicionalmente como meio de troca e reserva de valor.

A segunda etapa da reforma monetária incluiria a criação de uma nova unidade monetária e a desindexação ampla da economia. No momento posterior, seria dado início ao ajuste fiscal estrutural de modo a alcançar um novo padrão monetário estável. Este esforço demandaria a realização de profundas reformas na estrutura de financiamento e de gastos do setor público, atingível somente através de reformas constitucionais (NARETTO, 1996).

O ajuste fiscal prévio ocorreu através de um pacote de cortes nos gastos públicos cujo instrumento central foi o contingenciamento de transferências automáticas do governo federal aos Estados e Municípios. O Fundo Social de Emergência (FSE) foi aprovado no Congresso para durar até o final de 1995. A URV, criada para servir como o superindexador da economia na segunda fase, embora não oficialmente, já seguia o mesmo movimento da taxa de câmbio, num prenúncio do que ocorreria mais adiante. Neste período observou-se uma rápida aceleração da taxa de inflação, ao mesmo tempo em que se reduziram as disparidades entre os vários preços setoriais. Por fim, a reforma monetária ocorreu em 1º de julho de 1994 e envolveu a criação do Real como a nova moeda, a fixação de uma paridade máxima do Real com o Dólar de 1:1 e a definição de uma política monetária de juros altos com o objetivo de evitar um aumento descontrolado do crédito e da demanda doméstica, típicas de experiências de rápida estabilização inflacionária.

Sucesso político de grandes proporções, a imediata estabilização dos preços que se seguiu foi responsável pelo rápido crescimento da candidatura de Fernando Henrique Cardoso, que se elegeu presidente em primeiro turno em outubro de 1994. A queda abrupta da inflação, que despencou para níveis próximos a 3% ao mês em dois meses e seguiu uma trajetória de rápida convergência daí em diante, ocasionou importante transferência de renda do setor público e do setor financeiro para os setores mais pobres da população, que antes não dispunham de defesa contra o imposto inflacionário (IPEA, 1997). Esta transferência de renda, estimada em 1% do PIB, aliada ao restabelecimento de mecanismos de crédito para o consumo e o alargamento do horizonte para os investimentos, detonou um ciclo de rápido crescimento da atividade econômica que culminaria com taxas de crescimento do PIB superiores a 10% anuais no final do primeiro trimestre de 1995.

A implantação de um sistema de ancoragem cambial foi um dos pilares centrais da estabilização. Na implantação do Plano foi definida uma paridade máxima de 1:1 da nova moeda (Real) com o dólar, sendo que não havia limites para a flutuação para baixo, ou seja, o Real poderia se valorizar sem restrições. Logo após a introdução do plano, a combinação de elevadas taxas de juros internas, o *boom* de consumo doméstico e a aceleração dos investimentos foram responsáveis por um grande afluxo de recursos externos ao país, o que levou à uma significativa apreciação da taxa de câmbio nominal, que chegou ao nível de R\$ 0,83/US\$ em meados de novembro.

A utilização da ancoragem cambial combinava-se com a maior exposição da economia à concorrência com os produtos importados como forma de forçar a estabilização dos preços domésticos. A política tarifária passou a ser utilizada de maneira a contribuir com o esforço de estabilização, indo além, em muitos casos, da redução de alíquotas programada no programa de abertura de 1990 concluído em julho de 1993 e nos acordos em torno da Tarifa Externa Comum do Mercosul (KUME, 1996). Ainda no primeiro semestre de 1994, foram anunciadas várias medidas de reduções dos impostos de importação para produtos e grupos de produtos que tivessem importante peso nos índices de preços. Assim, entre março e junho daquele ano, foi decidida a redução das alíquotas de medicamentos, produtos de higiene, produtos alimentícios, artefatos de borracha e insumos metalúrgicos para níveis inferiores a 20%. Em agosto de 94, já na vigência do Plano Real, em uma antecipação de quatro meses da entrada da Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), foram reduzidas para 20% todas as alíquotas do imposto de importação que estivessem acima deste nível. Em novembro deste ano foi estabelecido o regime de tributação simplificada para as remessas postais dos bens para uso próprio, estabelecendo, em muitos casos, uma proteção negativa aos produtos domésticos, com a imposição de uma tributação inferior aos níveis praticados dentro do país.

As medidas descritas acima mostraram claramente que a estratégia de estabilização passava a subordinar completamente a estratégia de política comercial. A queda de tarifas mais significativa ocorreu para os produtos como automóveis, motocicletas, eletroeletrônicos de consumo e química fina, que poderiam ter sido incluídos na Lista de Exceção do Mercosul e usufruir de até cinco anos para convergir

aos níveis da Tarifa Externa Comum². A medida relativa à facilitação de importações via correio também se comprovaria precipitada, sofrendo inclusive correções ainda em 1994, de forma a corrigir a proteção negativa dada aos produtos nacionais. No final de 1994, por conta das injunções da política de estabilização, as tarifas nominais atingiram os índices mais baixos de todo o período de liberalização. Como pode ser observado na TABELA 15, a tarifa nominal média em dezembro de 1994 chegou a 11,2%, abaixo da meta de convergência da tarifa externa comum programada para 2006 (11,9%). As reduções mais fortes em relação ao ano anterior foram concedidas para automóveis (-20,0 pontos), bebidas (-15,0), equipamentos eletrônicos (-13,2), indústria farmacêutica (13,0), insumos da indústria têxtil (-9,7) e vestuário (-9,5). Embora menos expressivas, também foram importantes as reduções de alíquotas para produtos químicos (-6,3), produtos metalúrgicos (-5,7) e plásticos (-5,6). Como se vê, as reduções mais fortes nas tarifas foram para os bens de consumo, especialmente para os bens duráveis, como era o caso de automóveis e eletroeletrônicos, que foram exatamente os itens que sofreriam uma verdadeira explosão nas importações nos meses subsequentes. Na tabela 16 vemos como houve uma grande convergência das tarifas efetivas de proteção a níveis próximos da estrutura de proteção nominal em 1994: a tarifa verdadeira média convergiu para 15,4%, muito próxima da média das tarifas nominais, e a dispersão alcançou um mínimo de 10,3 pontos, atingindo um mínimo em todo período. Vemos também na tabela que apenas o subgrupo de caminhões e automóveis situava-se acima da barreira dos 40% de proteção verdadeira, sendo que todos os demais estavam na faixa de 20% ou abaixo disto.

A valorização cambial, combinada com a forte expansão da demanda, rapidamente estimulou o crescimento das importações. Estas, saltaram do patamar de US\$ 2,5 bilhões em junho de 1994 para atingir US\$ 4,5 bilhões em dezembro do mesmo ano, inaugurando, a partir de setembro, os primeiros déficits comerciais desde janeiro de 1987. Para as autoridades econômicas, a impressionante virada de sinal da balança comercial não parecia constituir-se fenômeno preocupante na época. Dado o forte influxo de capitais para o país e o conseqüente acúmulo de reservas, déficits comerciais até poderiam ajudar a amenizar os impactos monetários da necessária

² - ver sobre este ponto KUME (1996), pg 7.

esterilização das divisas³. No que se refere às exportações, não obstante a valorização do Real nos primeiros meses do Plano, estas ainda registraram bom desempenho, em grande parte pela possibilidade dos exportadores realizarem antecipação dos contratos de câmbio (ACCs) e se apropriarem do diferencial de juros internos e externos. Tão grande era a confiança do governo na continuidade da oferta de capitais para o país, que em novembro de 94 foram restringidos os prazos de ACC's, especialmente para os setores cujos preços externos estavam em alta (NARETTO, 1994).

Em dezembro de 1994 sobreveio a crise mexicana, a exemplo de 1982, o ponto de partida de mais um cenário de crise externa na América Latina. A abrupta desvalorização do peso mexicano e os pesados prejuízos de grandes investidores naquele país detonaram uma onda de fuga de capitais em toda a região. No caso brasileiro, a fuga de capitais tornou-se patente na forte queda na bolsa de valores e na rápida diminuição das reservas internacionais, que declinaram a cerca de US\$ 30 bilhões em pouco mais de três meses. Em janeiro de 1995 assumia a presidência Fernando Henrique Cardoso, com a missão de prosseguir na estabilização dos preços, contornar o agravamento da situação externa e dar início à chamada terceira fase do Plano Real, ou seja, consolidar a estabilização, através do encaminhamento de uma agenda de reformas que permitisse gerar um equilíbrio fiscal duradouro e estimular o investimento e a poupança internas de forma a garantir uma aceleração do investimento privado sem gerar desequilíbrios macroeconômicos no futuro.

Em março de 1995, não obstante os excelentes resultados apresentados no *front* inflacionário, com os índices de inflação do consumidor atingindo 2% ao mês, caminhava-se para uma situação de superaquecimento da demanda e de colapso externo, que poderiam, inclusive, colocar em risco os ganhos relativos à inflação. O fim do imposto inflacionário, o acesso ampliado a instrumentos de crédito e a própria sobrevalorização do Real foram responsáveis por uma grande aceleração da demanda doméstica, tendo se observado um crescimento do PIB

³ - Pêrsio Arida, presidente do Banco Central, declarava, em outubro de 1994 que os déficits na balança comercial eram sinal de pujança econômica que ajudavam a amenizar o impacto do influxo de capitais para o país.

superior a 10% no primeiro trimestre do ano sobre o mesmo período do ano anterior. No que diz respeito à situação externa, o déficit na balança atingiu US\$ 2,34 bilhões no primeiro trimestre e as reservas internacionais caíram abaixo de US\$ 30,0 bilhões, verificando-se uma situação de preocupante fuga de capitais. Ao governo não restou outra alternativa senão intervir para conter o crescimento do desequilíbrio externo, através de um cardápio de medidas bastante amplo, direcionado a reverter o crescimento da demanda doméstica, aumentar a atração de capitais externos e estancar o crescimento das importações.

Foi aplicado um forte arrocho monetário, com a elevação da taxa de juros básica para 60% ao ano e a elevação de compulsórios sobre depósitos à vista e também nos depósitos à prazo. No que se refere ao crédito, foram tomadas medidas de forte contenção, elevando-se o IOF sobre as operações de crédito ao consumidor a 15% e reduziu-se drasticamente os prazos para financiamentos à compra de bens duráveis de consumo - limitaram-se os prazos de consórcios de automóveis a 12 meses, proibiu-se operações de *leasing* para pessoas físicas e o parcelamento em cartões de crédito. No que se refere à política cambial, o aumento da vulnerabilidade externa tornou patente o caminho perigoso apontado pela apreciação do câmbio nominal, que chegara a 15% contra uma taxa de inflação acumulada de 25% nos seis primeiros meses de vigência do Plano Real. Assim, o governo permitiu uma desvalorização do câmbio nominal de 5% em março e abandonou o sistema de câmbio flutuante para baixo com a introdução de um sistema de *crawling peg* - foi definida uma grande banda de flutuação do dólar e posteriormente, devido à grande incerteza causada no mercado, foi adotada uma política de intervenção sistemática do Banco Central no mercado para conduzir pequenas desvalorizações frequentes de modo a garantir uma lenta recomposição do câmbio real. Após alguns meses tornava-se claro para o mercado que as desvalorizações mensais situar-se-iam no intervalo de 0,40% a 0,60% ao mês, o que, de acordo com a teoria da paridade de poder de compra, permitiria compensar com algum ganho o diferencial entre a inflação doméstica e a inflação externa⁴.

⁴ - Por um bom tempo analistas do mercado financeiro debruçaram-se sobre a lógica da política seguida pelo Bacen para tentar antecipar os dias em que o câmbio seria corrigido através de leilões de *spreads*. Durante alguns meses percebeu-se que as desvalorizações mensais estiveram muito próximas da evolução do IPA IND-DI (índice de preços industriais por atacado, calculado pelo Fundação Getúlio Vargas). Se este índice de preços fosse tomado como *proxi* da inflação interna relevante para os exportadores, a

Finalmente, no que diz respeito à estrutura de proteção às importações, marcava-se um importante ponto de inflexão na política de liberalização que vinha sendo seguida desde o início da década. Em fins de março de 1995 as alíquotas de importação de automóveis, bicicletas, eletrodomésticos, eletroeletrônicos de consumo e motocicletas foram elevadas a 70% (Decreto 1.427) e no final de abril foi estabelecida formalmente uma lista de exceção de tarifas em relação ao regime do Mercosul, que aumentava substancialmente as alíquotas de produtos têxteis, brinquedos, bebidas e alguns alimentos industrializados. Na mesma época definia-se também uma cota global para importações da Zona Franca de Manaus. Como contraponto a estas medidas definiram-se rebaixasamentos de alíquotas para uma série de produtos, em sua maioria matérias primas como produtos petroquímicos, plásticos, fios naturais e sintéticos e insumos metalúrgicos. Vê-se que as medidas de elevação de alíquotas procuravam atingir essencialmente os bens duráveis de consumo, exatamente os produtos que tinham registrado os ganhos de participação mais expressivos na pauta de importações, desde a entrada em vigor do Plano, como veremos adiante. No caso das matérias primas, as medidas de rebaixamento foram tomadas tendo em vista a preocupação de evitar impactos inflacionários aos produtores domésticos e de estimular a competitividade dos mesmos.

A partir do 2º trimestre de 1995, a combinação do desaquecimento econômico com a recuperação paulatina do câmbio real, que desvalorizou-se 12% ao longo do ano, e ainda, a volta da permissão dos exportadores de realizarem arbitragem com o câmbio, trouxe uma reversão da balança comercial, que passou a apresentar pequenos superávits nos meses restantes do ano. Não obstante este fato, devido aos elevados déficits apresentados no primeiro semestre do ano, a balança comercial encerrou 1995 com um déficit acumulado de US\$ 3,60 bilhões, uma dramática reversão dos resultados alcançados nos 10 anos anteriores, quando o superávit médio alcançava US\$ 10 bilhões no ano. O resultado negativo da balança comercial somava-se à pressão das transferências a título de pagamento dos juros da dívida externa e demais serviços, inaugurando-se uma trajetória de crescimento do

política seguida permitiria recuperar o câmbio real na exata proporção da intensidade da inflação externa (ou da inflação existente nos mercados de destino das exportações brasileiras).

déficit de transações correntes e encerrando 1995 com US\$ 17,8 bilhões negativos, ou 2,67% do PIB.

O caminho seguido para enfrentar o desajuste externo evidenciado nos primeiros meses de 1995 mostrava que o governo não estava disposto a abrir mão da política cambial como forma de forçar à estabilização dos preços internos, o que implicava na adoção de medidas destinadas a reduzir o crescimento econômico e a absorção interna e a conseqüente contaminação do estoque de passivos públicos em função das elevadas taxas de juros internas. De fato, a desvalorização cambial nominal acumulada em 1995 foi de 14,5%, contra uma média da inflação nos preços ao consumidor de 23,2% no ano, medida pelo IPC-FIPE. A elevação dos juros internos e a contenção do crescimento econômico no curto prazo envolvia uma aposta na realização de reformas estruturais que permitissem a economia voltar a crescer sem esbarrar em limites externos no momento subsequente. De acordo com o discurso dos formuladores da política econômica, a prioridade deveria ser a diminuição da pressão do déficit público e a elevação dos investimentos internos de forma a reorientar o crescimento econômico na direção das exportações. Não se tratava de discutir se o câmbio real estava ou não em níveis adequados, mas de aprofundar os ganhos de produtividade para que as exportações passassem a crescer de forma a sustentar os inevitável crescimento das importações decorrente da modernização da estrutura produtiva. Déficits em transações correntes elevados não seriam sinal de desequilíbrio insustentável no longo prazo, desde que servissem à ampliação dos investimentos produtivos, dirigidos sobretudo a ampliar a oferta de bens exportáveis.

A partir de setembro de 1995, a tranquilização no *front* externo levou o governo a afrouxar paulatinamente os controles monetários. A taxa Over-Selic foi reduzida para cerca de 40% a. a. no último trimestre do ano e para 35% a.a. na média do primeiro trimestre de 1996. Em abril deste ano, diante da fragilidade da recuperação ocorrida no primeiro trimestre, o governo adotou mais uma série de medidas de forma a flexibilizar as restrições no crédito. Aumentaram-se os prazos de financiamento ao consumo, reduziu-se o IOF nos financiamentos bancários a níveis anteriores aos de março de 1995 e foram retiradas as restrições à captação de empréstimos externos de curto prazo por parte das empresas. Ainda, diminuía-se as exigências de compulsórios bancários (praticamente zerando-se os compulsórios sobre depósitos à

prazo) e foram liberalizados completamente os prazos de consórcios, as operações de *leasing* para pessoas físicas e o financiamento em cartões de crédito. Como resultado dessas medidas, a economia voltou a recuperar dinamismo, respondendo com forte recuperação da produção industrial e das vendas no varejo no segundo e no terceiro trimestres.

O aquecimento econômico não tardou a trazer nova inflexão de sinais na balança comercial. Esta, tendo apresentado resultado virtualmente equilibrado no primeiro semestre (déficit de US\$ 250 milhões nos seis meses), passou a registrar sinais de crescente deterioração. A volta de déficits comerciais mensais superiores a US\$ 1,0 bilhão nos últimos quatro meses do ano demonstrava o quanto as importações tinham ganho em sensibilidade com relação à evolução da demanda doméstica. No que se refere à política cambial, foi mantida a sistemática de pequenas desvalorizações mensais de até 0,60%, dentro da política de *crawling-peg* introduzida no ano anterior.

No que se refere à política comercial, à medida em que a balança comercial revertia novamente na direção de déficits crescentes, foram sendo anunciadas várias medidas de restrição às importações. Já em fevereiro, era anunciada uma revisão nas tarifas de importações, elevando as alíquotas de alguns produtos têxteis e cobertores para 70% e as alíquotas de vinhos e manteiga para 35%, dentre outros.. Em maio, novamente os produtos têxteis foram objeto de restrições: impunha-se uma redução de 180 para 30 dias como prazo máximo de financiamento de têxteis e confecções (Port. MICT, 13/05/96) e se criavam cotas de importação para têxteis sintéticos provenientes de Taiwan, China, Hong Kong, Coréia e Panamá (Port. MICT, 23/05/96). Em agosto de 1996, em função das fortes pressões de alguns parceiros comerciais do Brasil, criavam-se cotas para a importação de automóveis, com redução dos impostos de importação de 70% para 35% para até 50.000 veículos (Decreto Presidencial de 20/08/96).

Na área das exportações, por seu turno, inúmeras medidas de incentivo foram tomadas ao longo do ano de 1996. No campo da desoneração tributária, foram estendidos os benefícios do regime de *Draw Back* à exportação via terceiros (Port. SECEX no 6/69, de 25/03/96). Em setembro de 1996 foi aprovada a Lei nº 87 que

trouxe a isenção de ICMS sobre produtos primários e semimanufaturados destinados à exportação. Pouco antes havia sido introduzida a desoneração de PIS/PASEP e COFINS incidentes sobre insumos utilizados na fabricação de produtos exportados (MP nº 1484-24, de 29/08/96).

Na área do crédito, entretanto, ocorreram os maiores esforços para ampliar os incentivos às exportações. Reformulou-se o PROEX (Programa de Financiamento às Exportações), que teve ampliada a lista de produtos incentivados, com a inclusão de bens duráveis de consumo, introduziu linhas de financiamento para a equalização de taxas de juros e passou a permitir a vinculação de contratos de câmbio de exportação ao financiamento na modalidade pós-embarque, o que teve como consequência o alongamento dos prazos das operações (Carta Circular BACEN nº 2.665, de 02/06/96). Outras duas iniciativas da mesma natureza que cabe salientar foram a ampliação do FINAMEX (programa de Financiamento à Exportação de Máquinas e Equipamentos) e a criação do Programa de Apoio à Exportação de Produtos Manufaturados, dirigido ao incentivo das exportações de calçados, autopeças, móveis, manufaturados de plástico, eletrodomésticos e eletroeletrônicos de consumo, dentre outros. Ambos os programas são operados pela rede de agentes repassadores do BNDES, que disponibilizou cerca de US\$ 1,5 bilhão em 1996 para estes fins (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1996).

As iniciativas no campo da política comercial tomadas a partir de meados de 1995, seja no campo das restrições tarifárias e não tarifárias às importações, seja no campo dos estímulos às exportações, são evidências de que começa a haver uma reversão no regime de comércio. Na TABELA 15 observa-se que em 1995 já havia ocorrido uma sensível elevação nas tarifas nominais para quase todos os setores de produção. A tarifa média elevou-se de 11,9% em 1994 para 14,4% em 1995, com aumento do desvio padrão de 6,1 para 10,03 e crescimento da amplitude em 35,8 pontos, segundo levantamento realizado por KUME (1996). No que se refere à proteção efetiva, levantamento feito pelo mesmo autor revela que o salto foi ainda mais dramático: a TABELA 16 mostra que houve naquele ano um crescimento de 15,4% para 25,2%, um aumento do desvio padrão de 10,3 para 50,8 e uma variação da amplitude de 226,3 pontos pontos. Embora os aumentos mais importantes tenham se dado para bens de consumo duráveis, como automóveis, equipamentos eletrônicos e material elétrico, cabe registrar também a elevação da proteção para bens

intermediários como minerais não metálicos e siderurgia. Uma mensuração dos níveis de proteção nominal e efetiva para o ano de 1996 certamente mostraria uma ampliação adicional em relação aos níveis de 1995. Novamente, a política comercial vê-se submetida aos imperativos da gestão macroeconômica de curto prazo, sendo que desta vez é a preocupação com a evolução do déficit em transações correntes que passa a ter a primazia em relação aos imperativos da estabilização inflacionária.

O ano de 1996 encerrou-se com um déficit na balança comercial de US\$ 5,5 bilhões, dos quais US\$ 4,3 bilhões foram acumulados no segundo semestre. O déficit de transações correntes elevou-se a US\$ 17,8 bilhões, ou 3,3% do PIB no acumulado de doze meses. Com a retirada das restrições ao crédito e o rebaixamento das taxas de juros, a economia recuperou o dinamismo, sendo "puxada" fortemente pelo setor de bens duráveis de consumo. Entretanto, as perspectivas de dificuldades à frente na balança de pagamentos começaram a estimular apostas na contenção do nível de atividades e especulações crescentes contra a política cambial, observadas no mercado de futuros de câmbio. O manejo das políticas monetária e cambial agora passara a subordinar crescentemente a política de comércio exterior, que, como vimos começou a ensaiar uma volta no processo de liberalização ocorrido até o final de 1994. O processo de abertura, entretanto já causara mudanças profundas na base produtiva, afetando a natureza da inserção externa do país e alterando a dinâmica de comportamento das exportações e importações ao longo do ciclo econômico. Este é o tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 4: BALANÇA COMERCIAL NOS ANOS 90: REESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA E LIMITES AO CRESCIMENTO ECONÔMICO

4.1 Introdução

Este capítulo destina-se a analisar as mudanças estruturais no comércio exterior brasileiro no período 1988 a 1996. A discussão está dividida em três seções. Na primeira seção (4.2), analisamos as transformações estruturais que ocorreram na pauta de exportações e importações no período de modo a avaliar se está havendo uma mudança de orientação no comércio exterior do país e, em caso afirmativo, em que direção avança esta orientação. Assim, confrontamos o dinamismo de comércio exterior brasileiro com o ritmo de crescimento do comércio mundial, decomparamos as taxas de crescimento das pautas de exportações e importações de acordo com os seus principais componentes e analisamos as mudanças dos coeficientes de penetração das exportações e importações na estrutura industrial do país no período considerado.

Na segunda seção (4.3), o objetivo é analisar as alterações da sensibilidade das exportações e importações ao ciclo econômico e à evolução da taxa de câmbio, de modo a identificar quais são as restrições criadas pela nova configuração do comércio exterior brasileiro ao manejo dos instrumentos de política econômica no período atual. Na última seção (4.4) identificamos os elementos principais da atual estratégia de intervenção governamental para reverter o crescimento do déficit de balança comercial e são feitas algumas considerações a respeito desta estratégia, levando em conta as tendências atuais relativas à orientação e à magnitude da taxa de investimento no país, bem como da tendência atual de crescimento do comércio internacional.

4.2 - Evolução da Balança comercial brasileira no período 1988-1996

Podemos ver na TABELA 21, que no período 1988 a 1996 as exportações passaram de US\$ 33,8 bilhões a US\$ 47,8 bilhões, registrando um crescimento de 41,4% no intervalo de oito anos considerado, ou uma expansão média de 3,9% ao ano. As importações, por sua vez, demonstraram um crescimento no mesmo período a uma taxa média mais de quatro vezes maior, de 16,2 % ao ano, passando de US\$ 14,6 bilhões a US\$ 53,3 bilhões em oito anos, o que equivale a espantosos 265% de incremento total.

TABELA 21 - BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA 1988-94 (US\$MM)

ANO	EXPORTAÇÕES	CRESC. ANO %	IMPORTAÇÕES	CRESC. ANO %	SALDO
1988	33,787	-	14,606	-	19,180
1989	34,406	1.83	18,256	24.99	16,150
1990	31,414	-8.70	20,661	13.18	10,753
1991	31,636	0.71	21,015	1.71	10,621
1992	35,862	13.36	20,554	-2.19	15,308
1993	38,597	7.63	25,480	23.97	13,117
1994	43,545	12.82	33,078	29.82	10,467
1995	46,506	6.80	49,663	50.14	-3,157
1996	47,747	2.67	53,286	7.30	-5,539
1988-96	36,969	4.9	25,414	20.2	11,555

Fonte: Min. da Fazenda

No mesmo período o comércio mundial expandia-se a uma taxa anual de 8,0% ao ano, uma taxa pelo menos duas vezes superior ao crescimento das exportações brasileiras no período (TABELA 22). Como consequência observou-se uma redução da participação das exportações brasileiras no comércio mundial de 1,2% em 1988 a 0,9% em 1996, um indicador somente comparável à situação do início da década de 1970. Já com relação às importações, a taxa de crescimento destas foi mais de duas vezes superior à expansão do comércio internacional, o que provocou a

elevação da importância do país como destino de exportações mundiais, trazendo a participação do Brasil de 0,52% para 1,00% como destino das importações mundiais no período em análise.

TABELA 22 - EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS, VIS A VIS O COMÉRCIO MUNDIAL E PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO COMÉRCIO MUNDIAL

Anos	Exportações (% a.a.)	Importações (% a.a.)	Comércio Mundial (% a.a.)	Exportações (% com. mundial)	Importações (% com. mundial)
1988	28.83	-2.95	14.03	1.20	0.52
1989	1.83	24.99	7.76	1.13	0.60
1990	-8.70	13.18	14.01	0.91	0.60
1991	0.71	1.71	3.40	0.88	0.59
1992	13.36	-2.19	7.09	0.93	0.54
1993	7.63	23.97	-1.77	1.02	0.68
1994	12.82	29.82	13.58	1.02	0.77
1995	6.80	50.14	20.06	0.90	0.97
1996	2.67	7.30	3.87	0.89	1.00
média 88-96	7.33	16.22	9.11	0.99	0.69
média 88-92	7.21	6.95	9.26	1.01	0.57
média 93-96	7.48	27.80	8.94	0.96	0.85

Fontes: FMI, SEAIN/MINIFAZ

4.2.1 A Dinâmica da pauta de exportações

Um aspecto importante a ser ressaltado na dinâmica das exportações no período 1988-1996 é a perda de vigor do processo de diversificação que caracterizou a evolução da pauta nos 20 anos anteriores. De fato, se observarmos na TABELA 23 a evolução da participação relativa dos agregados das exportações nos 9 anos considerados, vemos que a participação dos produtos manufaturados na pauta cresceu até 1992, quando atingiu 60,8%, e a partir daí recuou para o patamar de

55,3% do total das exportações. Com relação às exportações de produtos básicos e semi-manufaturados, percebe-se uma ampliação do peso destes produtos combinados na pauta a partir de 1992, embora os semi-manufaturados venham ganhando maior importância relativa, com incremento de 3 pontos percentuais desde 1992.

TABELA 23 - EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1988-96 (US\$ MM)

ANOS	TOTAL	BÁSICOS	%	SEMI-MANUF.	%	MANUF.	%	OP. ESPECIAIS	%
1988	33,787	9,411	27.85%	4,892	14.48%	19,188	56.79%	299	0.88%
1989	34,406	9,599	27.90%	5,804	16.87%	18,610	54.09%	393	1.14%
1990	31,414	8,747	27.84%	5,108	16.26%	17,011	54.15%	547	1.74%
1991	31,636	8,736	27.62%	4,693	14.83%	17,829	56.36%	378	1.19%
1992	35,862	8,840	24.65%	5,167	14.41%	21,396	59.66%	459	1.28%
1993	38,597	9,366	24.27%	5,445	14.11%	23,473	60.82%	313	0.81%
1994	43,545	11,058	25.39%	6,893	15.83%	24,959	57.32%	635	1.46%
1995	46,506	10,969	23.59%	9,146	19.67%	25,565	54.97%	826	1.78%
1996	47,747	12,184	25.52%	8,353	17.49%	26,390	55.27%	820	1.72%
Média	38,167	9,879	26.07%	6,167	15.99%	21,602	56.60%	519	1.33%

Fonte: DECEX - Ministério da Fazenda, vários números

Na TABELA 24 podemos ver os percentuais de crescimento anuais de cada agregado da pauta. Novamente, percebemos que após a forte expansão registrada até 1992 para o grupo de manufaturados, os índices de crescimento vêm recuando ano após ano, tendo atingido 2,43% e 3,23% de crescimento nos anos de 1995 e 1996. Já os grupos de produtos básicos e semi-manufaturados têm apresentado um melhor desempenho a partir de 1992, embora com uma variabilidade bem mais acentuada em relação ao manufaturados. Os produtos básicos e semi-manufaturados, constituídos em sua maior parte por *commodities* agrícolas e minerais, caracterizam-se por uma maior vulnerabilidade às oscilações de preços no mercado internacional. São os produtos chamados "*flex price*", mercadorias padronizadas, de baixo conteúdo tecnológico, geralmente cotadas em bolsas de mercadorias de futuros e dotadas de uma grande volatilidade de preços no curto prazo como resposta a oscilações de oferta e demanda (TAVARES E BELLUZZO, 1985). O aumento da importância relativa

destes produtos na pauta de exportações torna o país mais vulnerável às oscilações do comércio internacional.

TABELA 24 - EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1988-96 (US\$ MM)

ANOS	TOTAL	%	BÁSICOS	%	SEMI-MANUF.	%	MANUF.	%	OP. ESPECIAIS	%
1988	33,787	-	9,411	-	4,892	-	19,188	-	299	-
1989	34,406	1.83%	9,599	2.00%	5,804	18.65%	18,610	-3.01%	393	31.71%
1990	31,414	-8.70%	8,747	-8.88%	5,108	-12.00%	17,011	-8.59%	547	38.93%
1991	31,636	0.71%	8,736	-0.12%	4,693	-8.12%	17,829	4.81%	378	-30.85%
1992	35,862	13.36%	8,840	1.19%	5,167	10.10%	21,396	20.01%	459	21.44%
1993	38,597	7.63%	9,366	5.95%	5,445	5.38%	23,473	9.71%	313	-31.81%
1994	43,545	12.82%	11,058	18.07	6,893	26.59%	24,959	6.33%	635	102.88%
				%						
1995	46,506	6.80%	10,969	-0.80%	9,146	32.69%	25,565	2.43%	826	30.08%
1996	47,747	2.67%	12,184	11.08	8,353	-8.67%	26,390	3.23%	820	-0.73%
				%						
Média	38,167	4.64%	9,879	3.56%	6,167	8.08%	21,602	4.36%	519	20.21%

Fonte: DECEX - Ministério da Fazenda, vários números

Na TABELA 25 podemos observar a evolução das variações anuais dos índices de preços e quantidades das exportações brasileiras de 1988 a 1996. No período os preços dos bens manufaturados apresentam a evolução mais positiva (5,42%), enquanto que o índice de preços dos produtos básicos avança a 3,99% em média e o índice de preços dos produtos semi-manufaturados decrescem a 0,10% em média. Com relação às quantidades, vemos na tabela que é exatamente no grupo de semi-manufaturados, cujos índices de preços alcançaram o pior desempenho relativo no período, que o país obteve o maior crescimento no *quantum* exportado. As exportações de manufaturados, por seu turno as de melhor desempenho em termos de preços relativos, obtiveram o pior desempenho relativo em termos de *quantum*, o que corrobora a hipótese de que as mudanças em curso na pauta de exportações ampliam a vulnerabilidade da balança comercial brasileira às flutuações de preços do mercado internacional.

TABELA 25 - EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS: VARIAÇÃO DOS ÍNDICES DE PREÇOS E QUANTIDADES 1988-1996

ANO	TOTAL		BASICOS		SEMIMANUF.		MANUF.	
	Quant	Preço	Quant	Preço	Quant	Preço	Quant	Preço
1988	17.95	9.23	8.90	7.58	35.29	13.89	18.69	8.88
1989	-0.40	2.24	6.90	-4.46	14.70	3.44	-7.50	4.85
1990	-8.10	-0.65	-5.20	-3.88	1.90	-13.64	-12.80	4.82
1991	-0.32	1.03	-1.47	1.37	5.17	-12.64	3.37	1.39
1992	-0.30	13.70	-5.40	6.96	16.10	-5.17	27.37	-5.78
1993	10.18	-2.32	10.95	-4.51	13.26	-6.96	6.09	3.41
1994	6.89	5.55	6.01	11.37	11.86	13.17	3.97	2.27
1995	3.03	3.66	5.60	-6.07	9.75	20.90	-20.07	28.15
1996	-0.75	3.44	-1.76	13.07	6.02	-13.86	2.39	0.82
1980-88	3.13	3.99	2.73	2.38	12.67	-0.10	2.39	5.42

Fonte: DECEX - Ministério da Fazenda, vários números

Na TABELA 26 as exportações brasileiras no período 1989-1996 aparecem subdividas segundo segmentos e grupos industriais de modo a respeitar a classificação utilizada na pesquisa sobre competitividade industrial organizada pela UFRJ-UNICAMP e publicada em 1994 (COUTINHO & FERRAZ, 1994). Esta classificação agrupa os diferentes grupos de exportações em a) *commodities*, produtos com baixo valor agregado, grande padronização e intensivos em recursos naturais; b) bens duráveis de consumo, com alto valor agregado, diferenciação e flexibilidade na produção; c) bens tradicionais, com baixo valor agregado, e d) bens difusores de progresso técnico, tipicamente os bens de capital, com elevado valor agregado e segmentação em função de fatores técnicos. Pela tabela podemos ver que os chamados bens *commodities* perfazem mais de 60% do total de exportações brasileiras durante todo o período. Este percentual decresceu até 1992, quando chegou a 60,05% do total da pauta, e voltou a elevar-se a partir de 1993, chegando a 64,26% em 1996. No que se refere aos bens de maior valor agregado, como é o caso de bens duráveis e bens difusores de progresso técnico, estes perfaziam 21,65% da pauta em 1996 (18,87% em 1989 e 20,77% em 1992), sendo que se percebe que está em curso um aumento da importância dos bens duráveis (em particular automóveis e autopeças) em detrimento das máquinas e equipamentos, principalmente a partir de 1992. Com relação aos bens tradicionais (formados principalmente pelos produtos alimentares e artigos de vestuário), vemos que elevam sua importância na pauta de

TABELA 26: EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS SELECIONADAS SEGUNDO SEGMENTOS E GRUPOS INDUSTRIAIS (US\$ MM)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Cresc 89-96(%)	Cresc 89-93(%)	Cresc 93-96(%)
<u>Bens commodities</u>	<u>18.403</u>	<u>16.750</u>	<u>16.627</u>	<u>17.648</u>	<u>18.278</u>	<u>21.606</u>	<u>23.884</u>	<u>23.993</u>	<u>30.38</u>	<u>-0.68</u>	<u>31.27</u>
	67.74%	68.07%	66.67%	62.05%	60.25%	63.38%	66.24%	64.26%			
Insumos metálicos e não metálic	7,386	6,739	7,948	7,747	7,674	7,750	8,470	8,328	12.76	3.91	8.52
Indústria química	2,767	2,466	2,285	2,644	2,896	3,281	3,704	3,872	39.94	4.69	33.67
Agroindústria	8,251	7,545	6,395	7,257	7,707	10,576	11,711	11,793	42.94	-6.58	53.01
<u>Bens duráveis e suas partes</u>	<u>2.461</u>	<u>2.135</u>	<u>2.384</u>	<u>3.075</u>	<u>3.318</u>	<u>3.527</u>	<u>3.605</u>	<u>4.017</u>	<u>63.25</u>	<u>34.86</u>	<u>21.05</u>
	9.06%	8.68%	9.42%	10.81%	10.94%	10.35%	9.95%	10.76%			
Automotivo	2,052	1,794	2,004	2,864	2,888	3,085	3,172	3,553	73.15	40.72	23.05
Eleto-eletrônico	408	342	380	410	431	442	433	464	13.50	5.43	7.66
<u>Bens tradicionais</u>	<u>3.640</u>	<u>3.435</u>	<u>3.972</u>	<u>4.885</u>	<u>5.391</u>	<u>5.186</u>	<u>5.266</u>	<u>5.261</u>	<u>44.51</u>	<u>48.09</u>	<u>-2.41</u>
	13.40%	13.86%	16.69%	17.18%	17.77%	16.21%	14.38%	14.08%			
Agroindústria	1,481	1,472	1,806	2,308	2,399	2,538	2,811	2,698	82.11	61.95	12.45
Vestuário	2,159	1,963	2,166	2,577	2,992	2,648	2,455	2,563	18.71	38.58	-14.33
<u>Bens difusores de progresso técnico</u>	<u>2.665</u>	<u>2.288</u>	<u>2.336</u>	<u>2.832</u>	<u>3.350</u>	<u>3.768</u>	<u>3.855</u>	<u>4.064</u>	<u>52.51</u>	<u>25.72</u>	<u>21.31</u>
	9.81%	9.30%	9.23%	9.86%	11.04%	11.06%	10.63%	10.89%			
Equipamentos eletrônicos	125	141	121	121	119	124	139	177	42.08	-4.87	49.36
Equipamentos eletromecânicos	2,540	2,147	2,215	2,710	3,231	3,643	3,716	3,887	53.03	27.23	20.28
Total	27,169	24,608	25,319	28,439	30,338	34,087	36,610	37,335	37.42	11.66	23.07
Total Exportações Brasileiras	34,383	31,390	31,620	36,207	38,597	43,558	46,506	47,747	38.87	12.26	23.71
%	79.0%	78.4%	80.1%	78.5%	78.6%	78.3%	78.7%	78.2%			

Fonte: DECEX, elaborado pelo autor.

13,40% em 1989 a 17,18% em 1992, a partir de quando voltam a decrescer de importância, chegando a 1996 com 14,09%.

Vemos portanto na TABELA 26 que o período pode ser decomposto em duas fases nitidamente distintas. No período 1989-92 temos a continuidade do processo de diversificação da pauta de exportações, com a perda da participação relativa dos bens *commodities*, que apresentam crescimento negativo no período (-0,88%) e a liderança do crescimento é exercida pelos bens tradicionais (48,09%) e pelos duráveis de consumo (34,86%). No período subsequente interrompe-se o processo de diversificação da pauta, com a liderança do crescimento passando a ser dos bens *commodities* agrícolas e minerais (31,27% de crescimento no período), com os demais crescendo a taxas abaixo da média geral.

Assim, percebemos que no período 1988-96 as exportações brasileiras cresceram a uma taxa de 3,9%, em contraposição à expansão de 8,0% no comércio mundial, o que resultou em uma redução da participação das exportações brasileiras no comércio mundial de 1,2% para 0,9%, índice que não se via desde o início da década de 1970. Além disto, a partir de 1992 entrou em cena um processo de reversão da diversificação da pauta, com a redução da importância dos bens manufaturados na composição da exportações e o incremento das chamadas *commodities* agrícolas e minerais no conjunto. Este fato tem como consequência o aumento da vulnerabilidade das exportações brasileiras às flutuações de preços no mercado mundial de *commodities*, exatamente os preços que tiveram pior desempenho relativo no período considerado.

4.2.2 - A dinâmica das importações

No período 1988 a 1996 ocorreu uma profunda transformação na composição da pauta de importações brasileira. Na TABELA 27 podemos observar que em 1988 a pauta de importações compunha-se de 34,75% de matérias-primas, 28,31% de combustíveis, 8,20% de bens de consumo e 28,7% de bens de capital. No período em análise percebemos que a participação das importações de combustíveis declinou

do patamar de 28,3% do total para níveis próximos a 11%, embora se registrasse um crescimento nestas importações em termos absolutos de 50% no período. As matérias-primas cresceram de 34,8% para 46,2% do total, em um salto de 365% ao longo de todo o período. O maior crescimento de todos entretanto, foi registrado pela categoria de bens de consumo, que passou de 8,20% da pauta para 18,24%¹, em uma expansão de 711% no período, ou cerca de 30% anuais. Já a categoria de bens de capital, embora tenha declinado em termos da participação relativa de 28,7% do total em 1988 para 23,8%, registrou uma expansão de 14,9% ao ano, ou 202% no total do período.

TABELA 27 - EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1988-96 (US\$ MM)

ANOS	TOTAL	COMBUST.	%	MATÉRIAS PRIMAS	%	BENS CONSUMO	%	BENS CAPITAL	%
1988	14.606	4.136	28.31%	5.076	34.75%	1.198	8.20%	4.196	28.73%
1989	18.256	4.427	24.25%	6.712	36.77%	2.550	13.97%	4.567	25.02%
1990	20.661	5.569	26.95%	6.802	32.92%	2.665	12.90%	5.625	27.23%
1991	21.015	4.894	23.29%	9.564	45.51%	2.327	11.07%	4.256	20.25%
1992	20.554	4.499	21.89%	9.544	46.43%	2.009	9.77%	4.499	21.89%
1993	25.480	4.093	16.06%	12.863	50.48%	3.034	11.91%	5.261	20.65%
1994	33.078	4.357	13.17%	15.606	47.18%	5.540	16.75%	7.575	22.90%
1995	49.663	5.213	10.50%	22.414	45.13%	10.769	21.68%	11.227	22.61%
1996	53.286	6.225	11.68%	24.638	46.24%	9.720	18.24%	12.704	23.84%
Cresc. a.a	17.56%	5.24%		21.83%		29.91%		14.85%	

Fonte: Revista Conjuntura Econômica, Boletim do Banco Central

Entre 1988 e 1996 a liderança do crescimento coube às importações de bens de consumo, conforme podemos observar na TABELA 28: estas cresceram a uma taxa média de 33,3%, contra 20,4% de crescimento anual das importações de matérias primas e 15,7% de expansão das importações de bens de capital. Com relação ao

¹ - Em 1995, de acordo com a TABELA 27, os bens de consumo chegaram a atingir 21,68% da pauta. A introdução do Regime Automotivo, bem como de várias restrições às importações de outros bens de consumo (como vinhos, brinquedo e artigos de vestuário) explica o declínio da categoria na participação do total de importações no ano de 1996.

timing do crescimento, podemos perceber que há uma nítida diferença de comportamento entre os períodos de 1988-92 e 1992-96. No primeiro período as importações totais cresceram a uma taxa média de 9,23% ao ano, com a liderança de bens de consumo (23,84%) e matérias-primas (18,60%). Este período correspondeu à primeira fase do processo de liberalização comercial e foi caracterizado pela sucessão de breves ciclos de recessão e recuperação da demanda interna. No período subsequente (1993-96) entram em cena os impactos do processo de liberalização e também a forte retomada do crescimento econômico, especialmente após a adoção do Plano Real em julho de 1994. Como consequência temos o vertiginoso crescimento das importações à taxa de 27,80% ao ano, liderado pela explosão nas importações de bens de consumo (54,57%) e bens de capital (30,57%).

TABELA 28 - EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1988-96 (US\$ MM)

ANOS	TOTAL	%	COM-BUST.	%	MAT. PRIMAS	%	BENS CONSUMO	%	BENS CAPITAL	%
1988	14,606	-	4,136	-	5,076	-	1,198	-	4,196	-
1989	18,256	24.99%	4,427	7.05%	6,712	32.22%	2,550	112.77%	4,567	8.85%
1990	20,661	13.18%	5,569	25.78%	6,802	1.34%	2,665	4.54%	5,625	23.17%
1991	21,015	1.71%	4,894	-12.11%	9,564	40.61%	2,327	-12.70%	4,256	-24.34%
1992	20,554	-2.19%	4,489	-8.07%	9,544	-0.21%	2,009	-13.67%	4,499	5.71%
1993	25,480	23.97%	4,093	-9.02%	12,863	34.78%	3,034	51.02%	5,261	16.94%
1994	33,078	29.82%	4,357	6.45%	15,606	21.32%	5,540	82.60%	7,575	43.98%
1995	49,663	50.14%	5,213	19.64%	22,414	43.62%	10,769	94.38%	11,227	48.21%
1996	53,286	7.30%	6,225	19.42%	24,638	9.92%	9,720	-9.74%	12,704	13.16%
89-96	30,249	18.61%	4,910	6.14%	13,518	22.95%	4,827	38.65%	6,984	16.96%

Fonte: Revista Conjuntura Econômica, Boletim do Banco Central

No que se refere à participação das importações totais no produto interno bruto do país, observou-se a rápida abertura do coeficiente de importações brasileiro, que passou de 4,78% em 1988 para 7,16% em 1996. Este crescimento, embora rápido, apenas permitiu recompor o coeficiente de importações médio

existente na década de 1980 (ver tabelas 10 e 17, no capítulo 3), o que é uma indicação de que o processo de crescimento do coeficiente ainda tende a continuar. Uma comparação internacional confirma esta hipótese. Na TABELA 29 confrontamos o coeficiente de importações brasileiro ao longo de vários anos com o equivalentes para as médias da OCDE e América Latina, além de 7 países escolhidos destes dois conjuntos.

TABELA 29 - EVOLUÇÃO DOS COEFICIENTES DE IMPORTAÇÃO COMPARADOS

Países	1980 coef. de Imp (% PIB)	1985 coef. de Imp (% PIB)	1990 coef. de Imp (% PIB)	1993 coef. de Imp (% PIB)
OCDE	15.44	13.42	13.53	12.37
EUA	9.56	8.91	9.42	10.36
Japão	13.31	9.84	8.03	6.01
Alemanha	23.12	25.48	23.06	18.71
Espanha	16.04	18.29	17.84	19.17
Portugal	37.20	37.20	42.38	30.65
América Latina	12.96	8.50	8.43	10.45
Brasil	9.68	6.23	4.63	5.92
México	9.96	7.46	12.30	14.53
Argentina	13.64	4.28	2.84	6.56
Chile	18.48	18.18	23.68	55.22

Fonte: OCDE e FMI

Percebemos que o coeficiente de importações brasileiro ainda é baixo em comparação à média internacional, que se situa em 10,45% para a América Latina e 12,37% para o conjunto dos países da OCDE. Certamente seria incorreto tomar como parâmetro para o Brasil a abertura às importações dos países da Europa Ocidental listados na tabela, que tendem a ser muito mais integrados em função da existência da Comunidade Econômica Européia. Também Japão e da Argentina, no outro extremo como economias fechadas seria pouco equiparáveis ao Brasil, uma vez que o Japão caracteriza-se por um elevado grau de protecionismo e a Argentina, atualmente também em fase de abertura crescente, dispõe de um grau de auto-suficiência mais elevado que o Brasil no que se refere ao abastecimento de alimentos e petróleo.

Assim, um bom parâmetro de comparação para o caso brasileiro poderia ser a economia dos Estados Unidos, um país de dimensões continentais e com uma estrutura industrial integrada, cujo coeficiente de importação tem oscilado em torno de 10% do PIB.

Vimos, portanto, que no período 1988 a 1996 houve grande diversificação da pauta de importações brasileira, com o recuo da participação de combustíveis e o avanço da participação de bens de consumo e matérias primas. Este processo de diversificação tomou forte impulso a partir de 1993, com a combinação dos efeitos da abertura comercial e da retomada do crescimento econômico, especialmente após o início do Plano Real. No que toca ao coeficiente importado, este cresceu fortemente no período, mas apenas de modo a recompor os níveis médios da década de 1980. Uma comparação internacional demonstra que o coeficiente importado do país ainda tem a crescer nos próximos anos.

4.2.3 - Penetração das exportações e importações na produção industrial: evidências de reespecialização produtiva

Quais foram os impactos da liberalização sobre a produção industrial? começemos pelas importações. Resultados de uma pesquisa do BNDES realizada recentemente (MOREIRA & CORREIA, 1996, e MOREIRA, 1997) apontam que o coeficiente de penetração das importações na produção industrial brasileira quase quadruplicou entre os anos de 1989 para 1996, passando de 4,2% para 15,9% no período, um crescimento médio anual do coeficiente de 23,7%, de acordo com a TABELA 30. Este aumento da penetração do importados, entretanto, avançou de maneira bastante desigual entre os vários setores da matriz industrial, conforme pode ser visto em uma inspeção na última coluna da direita da tabela, que contém as taxas de crescimento médias anuais do coeficiente de penetração para cada um dos setores-matriz. Se observarmos a TABELA 30 podemos ver que para alguns setores a penetração das importações cresceu de tal modo no período recente que já é possível falar-se em desindustrialização. Este é o caso certamente de bens de capital

TABELA 30 - COEFICIENTES DE PENETRAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES: IMPORTAÇÃO/PRODUÇÃO 1989/96 (Em %)

Setor - Matriz	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Cresc. médio anual 89-96 (%)
01 - Máquinas, Equipamentos e Instalação, inclusive Peças e Acessórios	13,6	23,7	38,6	23,5	28,9	38,5	56,1	74,7	33,3
02 - Material e Aparelhos Eletrônicos e de Comunicação	11,2	20,4	33,9	26,7	29,9	41,9	52,3	64,7	32,5
03 - Fertilizantes e Corretivos do Solo	8,5	14,9	21,1	19,2	26,9	29,1	35,3	42,3	28,2
04 - Resinas, Fibras e Elastômeros	6,1	9,8	12,1	8,5	14,5	16,7	30,8	36,6	34,8
05 - Fabricação de Outros Veículos	17,4	22,6	28,9	26,8	31,2	22,3	28,1	34,4	12,4
06 - Elementos Químicos Não-Petroquímicos ou Carboquímicos	16,4	19,7	21,5	13,8	18,6	18,6	29,1	32,7	13,9
07 - Condutores e Outros Materiais Elétricos, exclusive para Veículos	8,6	11,6	12,9	10,0	12,2	21,2	20,1	24,0	19,1
08 - Motores e Peças para Veículos	5,0	8,0	14,0	10,1	13,4	16,7	19,8	23,7	29,0
09 - Beneficiamento, Fiação e Tecelagem de Fibras Naturais	3,4	3,7	6,1	4,4	15,1	13,6	16,3	23,2	48,8
10 - Equipamentos para a Produção e Distribuição de Energia Elétrica	7,9	9,5	15,6	9,7	13,7	11,5	15,9	20,7	20,2
11 - Indústria da Borracha	4,5	5,1	6,2	5,1	7,3	12,4	20,6	20,3	27,8
12 - Indústria Farmacêutica	6,9	9,7	12,7	7,1	9,1	11,9	12,4	15,9	17,0
13 - Metalurgia de Não-Ferrosos	6,8	7,5	9,0	8,4	11,2	11,4	17,1	15,2	13,9
14 - Tratores e Máquinaria Rodoviária, inclusive Peças e Acessórios	1,4	3,0	9,8	5,8	6,1	4,4	11,8	14,5	66,9
15 - Aparelhos Receptores de TV, Rádio e Equipamentos de Som	4,7	6,3	9,7	6,0	7,6	9,5	14,0	14,3	21,6
16 - Vidro e Artigos de Vidro	3,9	6,0	7,6	5,0	6,6	11,4	15,8	13,5	25,0
17 - Produtos Químicos Diversos	5,6	5,1	4,8	5,7	8,5	11,1	14,0	13,1	14,8
18 - Fiação e Tecelagem de Fibras Artificiais ou Sintéticas	0,7	1,6	3,1	2,1	4,2	9,6	19,9	12,0	69,5
19 - Aparelhos e Equipamentos Elétricos, inclusive Eletrodomésticos e Máquinas de Escritório	3,4	3,8	5,0	3,5	6,4	7,7	10,0	11,2	22,6
20 - Petroquímica Básica e Intermediária	3,8	4,5	8,3	4,2	5,2	8,2	10,3	10,9	23,8
21 - Automóveis, Utilitários, Caminhões e Ônibus	0,0	0,2	1,8	2,1	4,6	8,1	15,7	10,6	178,9
22 - Outras Indústrias Alimentares	2,2	4,0	4,1	2,1	3,3	4,3	8,9	9,4	33,7
23 - Papel, Papelão e Artefatos de Papel	1,3	3,0	4,2	2,8	3,4	4,3	8,1	9,4	41,4
24 - Outras Indústrias Têxteis	0,8	1,2	2,4	1,9	2,0	2,4	6,6	7,9	49,9
25 - Artigos de Material Plástico	0,5	1,2	1,8	1,4	2,3	3,6	6,6	7,7	55,5
26 - Indústria de Bebidas	3,3	4,5	5,3	3,6	3,5	3,4	5,5	6,2	13,0
27 - Resfriamento e Preparação de Leite e Laticínios	2,8	4,2	1,2	2,5	4,1	7,6	4,6	6,0	32,5
28 - Outros Produtos Minerais Não-Metálicos	1,6	2,2	2,9	2,3	2,3	2,8	4,4	5,8	22,8
29 - Outros Produtos Metalúrgicos	1,3	2,3	3,6	2,1	3,2	2,9	4,3	5,4	29,8
30 - Calçados	0,3	0,5	1,3	0,4	0,8	1,8	4,4	5,1	77,5
31 - Indústria de Perfumaria, Sabões e Velas	1,5	1,6	2,1	1,2	1,7	2,6	4,5	4,8	24,2
32 - Conservas de Frutas e Legumes, inclusive Sucos e Condimentos	1,5	2,3	2,5	2,4	3,5	4,3	6,7	4,7	21,8
33 - Laminados Plásticos	0,2	0,7	0,9	0,6	0,7	2,1	6,6	4,3	91,6
34 - Celulose e Pasta Mecânica	2,8	3,2	3,1	2,0	3,5	2,5	4,2	3,7	11,2
35 - Indústria da Madeira	0,8	2,3	2,3	1,6	1,6	1,5	2,5	3,7	37,9
36 - Siderurgia	1,6	1,6	2,2	2,6	2,3	2,5	3,6	3,3	12,6
37 - Indústria do Fumo	0,1	0,1	0,8	0,9	1,0	1,2	1,6	1,6	111,0
38 - Cimento e Clínquer	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,7	1,2	1,1	35,2
39 - Peças e Estruturas de Concreto, Cimento e Fibrocimento	0,1	0,1	0,3	0,4	0,5	0,6	0,9	1,1	50,1
Total	4,2	5,9	8,3	6,1	8,2	9,9	14,1	15,9	23,7

Fonte: Moreira, Maurício M., março 1997. *Sinopse Econômica*. BNDES.

* média das taxas de crescimento anuais dos coeficientes de penetração dos 11 primeiros setores entre 1989 e 1996; ** média das taxas de crescimento anuais dos coeficientes de penetração dos 20 primeiros setores entre 1989 e 199

TABELA 31 - COEFICIENTES DE PENETRAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES: EXPORTAÇÃO/PRODUÇÃO 1989/96 (em %)

Setor - Matriz	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Cresc. médio anual 89-96 (%)
1 14 - Tratores e Máquinas Rodoviárias, inclusive Peças e Acessórios	18,9	18,1	36,4	26,2	21,0	22,5	33,0	49,2	21,7
2 35 - Indústria da Madeira	11,0	23,9	35,4	28,2	33,5	39,3	40,4	42,5	27,0
3 30 - Calçados	24,2	24,7	42,3	31,2	37,2	32,5	31,2	40,6	11,4
4 13 - Metalurgia de Não-Ferrosos	20,2	24,2	30,4	30,9	34,9	32,0	33,9	34,3	8,4
5 32 - Conservas de Frutas e Legumes, inclusive Suços e Condimentos	32,9	43,8	35,8	36,0	33,3	31,2	32,2	31,4	0,3
6 36 - Siderurgia	16,5	17,7	24,8	28,9	30,4	26,9	26,5	26,0	7,7
7 34 - Celulose e Pasta Mecânica	29,4	33,1	34,4	31,2	40,6	29,0	38,1	25,7	1,1
8 05 - Fabricação de Outros Veículos	23,7	24,7	23,9	28,5	23,6	20,1	16,5	25,2	3,3
9 08 - Motores e Peças para Veículos	13,8	18,7	32,1	20,9	22,4	22,7	22,2	23,4	12,0
10 01 - Máquinas, Equipamentos e Instalação, inclusive Peças e Acessórios	7,5	8,4	14,9	11,5	15,5	16,8	16,2	20,0	16,5
11 11 - Indústria da Borracha	6,4	7,4	10,6	11,8	14,5	17,0	17,7	19,4	17,7
12 37 - Indústria do Fumo	1,9	2,2	5,1	5,8	7,8	14,5	16,2	16,6	42,3
13 10 - Equipamentos para a Produção e Distribuição de Energia Elétrica	6,0	6,5	14,7	10,8	14,7	15,6	15,0	16,5	22,3
14 04 - Resinas, Fibras e Elastômeros	8,6	11,0	12,2	9,9	12,4	14,6	15,8	16,3	10,6
15 19 - Aparelhos e Equipamentos Elétricos, inclusive Eletrodomésticos e Máquinas de Escritório	8,7	9,2	15,6	12,4	17,3	15,0	13,6	13,6	10,2
16 06 - Elementos Químicos Não-Petroquímicos ou Carboquímicos	7,6	8,9	9,0	6,3	7,8	6,8	10,0	13,3	11,3
17 23 - Papel, Papelão e Artefatos de Papel	3,1	8,4	10,1	10,7	11,3	12,5	11,9	11,4	29,2
18 24 - Outras Indústrias Têxteis	6,4	7,1	13,6	15,2	16,0	10,6	11,0	11,0	12,8
19 09 - Beneficiamento, Fiação e Tecelagem de Fibras Naturais	8,3	9,1	13,8	9,0	8,3	9,4	11,7	10,5	6,6
20 07 - Condutores e Outros Materiais Elétricos, exclusiva para Veículos	6,1	6,5	8,5	8,5	10,3	10,2	10,1	9,9	7,8
21 28 - Outros Produtos Minerais Não-Metálicos	4,0	5,0	6,7	6,2	7,9	8,5	8,6	8,8	10,8
22 20 - Petroquímica Básica e Intermediária	8,1	8,2	10,3	6,4	6,6	7,3	8,8	8,4	2,7
23 16 - Vidro e Artigos de Vidro	5,0	4,7	7,6	7,0	8,9	9,3	8,5	6,3	9,8
24 17 - Produtos Químicos Diversos	3,9	3,5	3,9	4,5	6,4	7,5	8,8	8,0	12,0
25 02 - Matéria e Aparelhos Eletrônicos e de Comunicação	3,7	4,8	9,8	7,0	5,1	5,3	4,9	6,9	16,3
26 21 - Automóveis, Utilitários, Caminhões e Ônibus	8,0	6,3	8,3	10,6	8,2	6,1	5,4	6,6	0,5
27 15 - Aparelhos Receptores de TV, Rádio e Equipamentos de Som	9,1	9,3	12,7	10,9	8,9	6,9	6,0	6,4	-3,2
28 29 - Outros Produtos Metalúrgicos	3,8	5,3	8,5	6,1	7,1	6,0	5,2	5,0	7,9
29 18 - Fiação e Tecelagem de Fibras Artificiais ou Sintéticas	2,1	1,9	3,9	5,4	3,9	4,2	3,0	4,3	18,4
30 22 - Outras Indústrias Alimentares	2,7	4,4	5,1	4,7	5,5	4,7	4,2	3,5	6,6
31 03 - Fertilizantes e Corretivos do Solo	1,0	1,8	2,8	1,7	2,5	1,7	3,4	3,1	28,9
32 31 - Indústria de Perfumaria, Sabões e Velas	1,3	1,1	1,8	1,6	2,5	2,6	2,8	3,0	16,0
33 12 - Indústria Farmacêutica	1,7	1,8	2,5	1,9	2,0	2,0	2,1	2,4	6,5
34 25 - Artigos de Material Plástico	0,7	0,9	1,3	1,7	2,4	2,7	2,2	2,3	20,5
35 26 - Indústria de Bebidas	0,8	1,4	1,9	1,6	2,1	2,3	1,7	1,6	14,8
36 39 - Peças e Estruturas de Concreto, Cimento e Fibrocimento	0,5	0,7	0,7	0,7	1,0	0,8	1,1	1,1	14,3
37 33 - Laminados Plásticos	0,1	0,2	0,4	1,5	2,2	1,8	1,3	0,9	63,6
38 36 - Cimento e Clínquer	0,3	0,4	0,3	0,2	0,4	0,3	0,4	0,4	11,9
39 27 - Resfriamento e Preparação de Leite e Laticínios	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	0,0	0,1	0,2	
Total	10,1	10,7	13,8	12,2	13,6	13,7	14,0	14,5	6,9

Fonte: Moreira, Maurício M., março 1997. *Sinopse Econômica* BNDES

A 2ª coluna da esquerda para direita significa posição ocupada pelo setor no ranking de importações, da tabela 27

* média das taxas de crescimento anuais dos coeficientes de penetração dos 11 primeiros setores entre 1989 e 1996; ** média das taxas de crescimento anuais dos coeficientes de penetração dos 20 primeiros setores entre 1

(máquinas e equipamentos) e eletrônica de consumo, nos quais o coeficiente de penetração já ultrapassou a barreira dos 60%. Em termos gerais o aumento da participação do importados na produção doméstica avançou mais fortemente no setor de bens de capital e de bens de consumo duráveis, embora tenha atingido também fortemente alguns dos setores de bens intermediários como autopeças, insumos têxteis e insumos petroquímicos como resinas e elastômeros, os quais apresentam grande crescimento no coeficiente de penetração ao longo do período considerado

A TABELA 30 mostra que também houve um processo de aumento do coeficiente de participação das exportações na estrutura industrial, embora a um ritmo sensivelmente menor que no caso das importações. Entre 1989 e 1996 o coeficiente de penetração das exportações cresceu de 10,1% para 14,5%, uma expansão de 5,9% ao ano. Esta expansão, além disto, aparece distribuída de uma forma bem mais equilibrada entre os setores, conforme pode ser visto na coluna que traz o crescimento médio anual dos coeficientes, à direita na tabela. No caso das exportações os maiores índices de extroversão no período estão nos grupos de *commodities* agrícolas e minerais, como madeiras, metais não-ferrosos, fumo e derivados de celulose. A indústria de bens de capital também despontou como destaque de aumento do coeficiente exportado, embora no caso dos tratores e máquinas rodoviárias, líder em 1996, tenha influenciado muito a crise pela qual passou o setor agrícola neste ano.

Uma contraposição entre o comportamento dos coeficientes de penetração das importações e das exportações poderá nos dar uma idéia acerca da direção do movimento de extroversão da estrutura produtiva que está em marcha na economia brasileira no período atual: se houver uma coincidência entre os setores que têm aumento da penetração de importações e de exportações, ainda que os dois processos se dêem em velocidades distintas, isto significa que a estrutura produtiva nacional aumenta sua integração com a economia mundial, embora sem alterar sua configuração relativa; se, ao contrário, houver evidência de que não há correlação entre aqueles setores, pode-se concluir que está em andamento um processo de reespecialização produtiva, no qual alguns setores têm sua importância aumentada na matriz industrial em detrimento de outros setores, que declinam de importância e podem mesmo chegar a ser suprimidos. Quais são as evidências para o caso brasileiro?

Na segunda coluna da esquerda para a direita da TABELA 31, que traz a evolução do coeficiente de exportações por setor-matriz, aparece a posição que o setor-matriz em destaque ocupa na TABELA 30 (evolução do coeficiente de penetração das importações). Vemos que dentre os dez primeiros setores de maior coeficiente de penetração das exportações, apenas três se encontram entre os dez primeiros setores de maior coeficiente de penetração das importações. São eles: 08) fabricação de outros veículos, 09) motores e peças para veículos e 10) máquinas, equipamentos e instalação. Dentre os outros sete setores líderes, quatro ocupam acima da trigésima posição no *ranking* de penetração das importações. Além disto, é flagrante a diferença da velocidade de crescimento da penetração nos dois casos. Podemos ver nos números mais à direita das tabelas (nos quais aparecem asteriscos), que enquanto a velocidade média de crescimento anual do coeficiente de penetração das exportações para os dez setores líderes é de 11,8%, no caso das importações esta velocidade média atinge 27,3%.

Se tomarmos uma comparação entre os vinte setores líderes nos dois casos continuaremos ainda assim com um forte descolamento entre os setores no que diz respeito à ampliação de coeficientes de penetração de importações e de exportações. Dentre os vinte setores líderes *no ranking* das exportações, onze aparecem entre os vinte setores líderes na participação de importações. Continua também havendo uma forte dessincronização entre as velocidades de abertura: 14,2% é a média anual de crescimento da penetração das exportações, enquanto que as importações registram 28,8%, mais que o dobro. Desta forma, temos evidências de que está em movimento uma reespecialização da estrutura produtiva brasileira, com a significativa alteração dos coeficientes de comércio intra-industriais. Resta saber em que direção está se dando este movimento.

Na TABELA 32 aparece a relação saldo comercial/produção, visualizada por categoria de uso, consolidando as informações das duas tabelas anteriores. O saldo comercial é calculado como a diminuição dos coeficientes de penetração das importações em cada setor-matriz dos coeficientes de penetração das exportações. A análise da tabela indica que a única categoria na qual houve um crescimento da participação das exportações *vis a vis* a participação nas importações na produção

doméstica foi a de bens intermediários menos complexos. Estes, de fato, têm a relação saldo comercial/produção ampliada de 5,1% para 9,0% no período. Em todas as demais categorias houve uma ampliação das importações vis a vis as exportações. Além disto, as categorias nas quais foi mais dramático o crescimento da participação das importações são os bens de capital (que passam de -3,9% para -45,0% no período) e os bens de consumo duráveis (que passam de +5,1% para -4,4%).

TABELA 32 - RELAÇÃO SALDO COMERCIAL/PRODUÇÃO: 1989/96 (Em %)

CATEGORIA DE USO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
bens de consumo não-duráveis	7.1	5.3	5.3	6.0	6.5	5.0	3.4	3.5
bens de consumo duráveis	5.2	3.8	4.3	6.3	3.6	0.9	-4.3	-4.4
bens intermediários elaborados	7.2	6.9	8.6	8.2	7.7	6.4	3.7	3.4
bens intermediários	5.1	7.6	9.1	9.6	11.5	12.3	11.1	9.0
bens de capital	-3.9	-11.8	-18.6	-10.3	-13.5	-18.9	-34.2	-45.0
bens de capital, equipamento de transporte	8.3	7.8	10.1	9.3	5.3	2.1	-5.7	-2.6
Média da indústria	5.8	4.7	5.7	6.1	5.2	3.5	-0.6	-1.1

Fonte: Moreira, Maurício M., março 1997. *Sinopse Econômica*. BNDES.

Portanto, a pesquisa do BNDES também nos fornece elementos para apontar em que direção caminha o processo de reespecialização atualmente em curso na indústria brasileira. Há um nítido ganho de competitividade na indústria de bens intermediários menos complexos, compostos em sua grande parte pelas *commodities* agrícolas (complexo soja, café, fumo e suco de laranja, dentre os principais) e pelas *commodities* minerais (ferro, aço, alumínio, dentre os principais). Nos outros setores percebe-se uma redução da parcela da produção doméstica em relação às importações, sendo que nos setores de bens de capital e bens de consumo duráveis este movimento tem uma intensidade particularmente acentuada. Em relação aos bens de consumo duráveis é importante chamar a atenção para o fato de que a indústria automobilística tem ajudado a contrabalançar os efeitos da drástica ampliação das importações no setor através do forte crescimento das exportações (de fato, dentre os dez setores líderes em termos de coeficiente exportado na TABELA 31, dois fazem parte do complexo automobilístico). Já no que diz respeito aos setores de duráveis

eletro-eletrônicos, a intensidade de crescimento do coeficiente importado é comparável à do setor de máquinas e equipamentos.

Assim, os dados analisados acima nos permitem afirmar que está em curso nesta década de noventa um movimento de reespecialização produtiva na estrutura industrial brasileira cuja direção principal tem sido ampliar o peso do país na oferta mundial de insumos intermediários, basicamente *commodities* agrícolas e minerais. Uma pesquisa divulgada recentemente pela Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB 1997) demonstrava que dentre os 72 produtos de maior crescimento no comércio mundial entre 1985 e 1995 o Brasil só participa significativamente com a indústria automobilística - em todos os demais o país tem aumentado sua presença como importador nos últimos anos. Quais são os demais 71 produtos que aparecem na pesquisa? em sua maioria são bens de capital e bens de consumo duráveis nos quais se destacam representantes do complexo eletrônico (centrais digitais de memória, microcircuitos eletrônicos, transistores, etc.), máquinas e equipamentos eletromecânicos, produtos químicos e fibras sintéticas. Esta pesquisa apenas corrobora a afirmação anterior de que os produtos de menor valor agregado têm sofrido uma erosão nos preços em relação aos demais no mercado mundial, conforme apontado pela análise da TABELA 25 acima. Este fato ocorre porque as *commodities* agrícolas e minerais são produtos dotados de uma elasticidade-renda relativamente pequena (já que sua demanda não é dinâmica, i. é., não tende a crescer em conformidade com a expansão da renda mundial) e uma particularmente elevada exposição à oscilação de preços no mercado mundial.

Assim, vimos que a balança comercial brasileira vem se tornando mais dependente dos ciclos de crescimento da demanda por *commodities* no mercado mundial (podendo ser relativamente mais afetada nos ciclos de retração), enquanto aumenta sua sensibilidade aos movimentos de preços. O que ocorre com relação aos movimentos cíclicos domésticos? este é o tema da próxima seção.

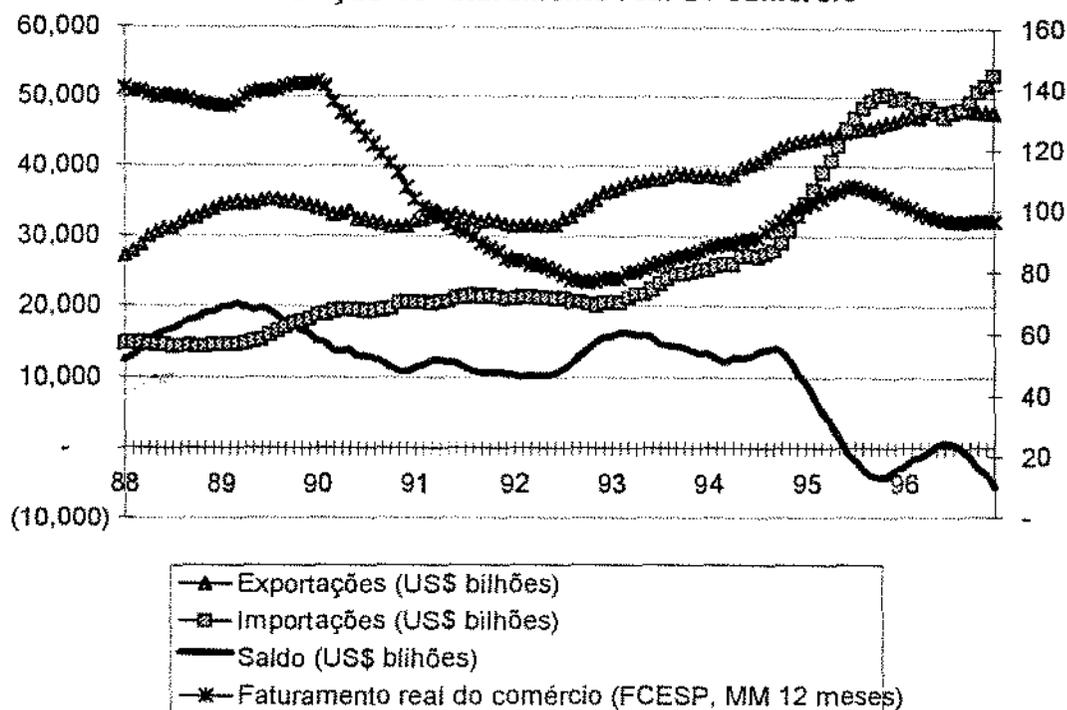
4.3 - Balança comercial e ciclo econômico na década de 1990

Vimos no capítulo anterior que durante os anos 80 as exportações brasileiras caracterizavam-se por uma sensibilidade particularmente elevada aos movimentos da demanda doméstica. Uma expansão forte desta última fazia diminuir rapidamente os saldos exportáveis, enquanto que, simetricamente, nas etapas de recessão, aumentava grandemente o coeficiente exportado. Já com relação às importações, a sensibilidade ao ciclo era muito menor, o que se explicava pelo fato de que a pauta de importações tinha uma rigidez pronunciada. Esta rigidez, por seu turno, era resultado da compressão trazida pelas barreiras tarifárias e não tarifárias erigidas como consequência do desequilíbrio externo. Na década de 90 a liberalização comercial e os movimentos de reestruturação da base produtiva que ocorrem em grande parte como resposta à esta liberalização, vêm mudando significativamente a sensibilidade das exportações e importações em relação aos movimentos da demanda doméstica. Vejamos como isto tem ocorrido.

No GRÁFICO 3 podemos acompanhar a dinâmica da balança comercial no período, tomando a evolução do acumulado de 12 meses das exportações, importações e saldo da balança comercial e ainda da média de 12 meses de um indicador de demanda interna, o faturamento real do comércio calculado pela FCESP. Vemos no gráfico que o comportamento das exportações evolui de maneira próxima ao comportamento da demanda interna até meados de 1992. De fato, as exportações acompanham a estagnação da demanda doméstica em 1990 e 1991, fase em que a forte compressão do nível de atividades e as incertezas com a condução da política cambial que caracterizaram o primeiro ano do governo Collor atingiram fortemente o dinamismo da atividade exportadora. No ano de 1992 até meados de 1993, fase de recessão doméstica, o que se percebe é o comportamento inverso das exportações: estas crescem fortemente, certamente como reflexo da menor absorção interna em um momento em que a taxa de câmbio voltava a estar indexada e a ser mantida desvalorizada em termos reais. Em meados de 1994 observamos novo período de aceleração do crescimento das exportações, que no entanto não se prolongaria por

muito tempo: após alguns meses, coincidindo com a entrada em cena do Plano Real, vemos uma perda contínua de vigor das exportações, mesmo na fase de forte queda da absorção doméstica, no pós-março de 1995. Podemos dizer que a partir de meados de 1994 as exportações deixam de apresentar sensibilidade, seja positiva ou negativa, às variações da demanda doméstica.

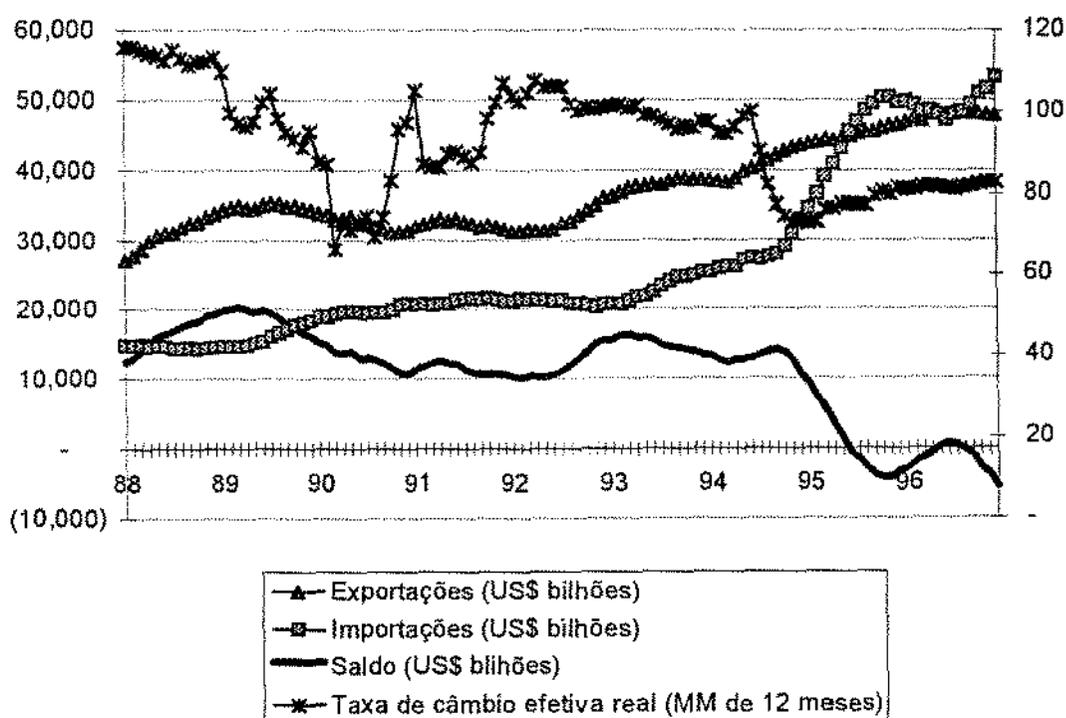
Gráfico 3 - Evolução das Exportações, Importações e Saldo Comercial 1988 a 1997 (Média móvel de 12 meses) contra a evolução do faturamento real do comércio



No que se refere às importações, o GRÁFICO 3 mostra que percorrem exatamente o movimento contrário visto no caso das exportações, no que se refere à sensibilidade ao ciclo. A partir de meados de 1993 elas começam a comportar-se de maneira semelhante ao indicador de faturamento real do comércio, embora tenham apresentado taxas de crescimento bem mais intensas. Vemos no gráfico que há pelo menos quatro momentos distintos de crescimento das importações. O primeiro tem início em meados de 1989 e é responsável pela mudança de patamar das importações da casa dos US\$ 15 bilhões para o patamar de US\$ 20 bilhões, mesmo em um momento em que a demanda interna apresentava-se estagnada. Este primeiro

momento corresponde à entrada em vigor da primeira fase de rebaixamentos tarifários ocorrida em 1988-89. A partir de então as importações permanecem estagnadas na casa dos US\$ 20 bilhões até o início de 1993, quando iniciam, conjuntamente com o indicador de demanda doméstica, uma fase de crescimento contínuo. Este se acentua fortemente a partir de meados de 1994, com a entrada em cena do Plano Real (e da forte apreciação cambial) e se manterá com esta velocidade de crescimento até o primeiro trimestre de 1995, quando são tomadas as medidas restritivas. A partir daí percebemos que as importações passaram a evoluir com grande sensibilidade às flutuações da demanda doméstica, embora apresentem uma tendência ao crescimento pronunciada.

Gráfico 4 - Evolução das Exportações, Importações e Saldo da Balança Comercial - 1988 a 1997 (Média móvel de 12 meses) contra a evolução da taxa de câmbio efetiva real (jun/94=100)



A relação com a evolução da taxa de câmbio efetiva² parece mais difícil de ser analisada, dada a grande volatilidade observada nesta variável na primeira metade da

² - A série de taxa de câmbio efetiva utilizada neste gráfico foi calculada com a desvalorização cambial nominal multiplicada pela relação PPI(EUA)/ IPA(FGV). O período base (=100) é junho de 1994, vésperas do Plano Real.

década de 1990. Ainda assim, no gráfico 4 percebe-se uma maior sensibilidade das exportações às oscilações da taxa de câmbio efetiva na primeira metade da década, ao passo que após 1994, esta sensibilidade parece diminuir. Já no caso das importações, a explosão de 1994-95 parece estar de alguma forma relacionada com a forte valorização da taxa de câmbio efetiva.

Vimos no GRÁFICO 3 que na primeira metade da década ocorre uma inversão na dinâmica da balança comercial: as importações passam a crescer a uma taxa mais de 4 vezes superior à taxa de crescimento das exportações e, enquanto estas últimas parecem perder a sensibilidade aos movimentos da demanda interna, as importações ganham crescentemente esta sensibilidade. Ocorre, portanto, uma inversão em relação ao padrão dos anos 80, quando as exportações demonstravam elevada sensibilidade aos movimentos do ciclo econômico (o exemplo mais eloquente ocorreu entre os anos 1986-1987, na época do Plano Cruzado, vide GRÁFICO 1, no capítulo 2) e as importações, comprimidas ao mínimo em função do elevado grau de proteção e da multiplicação dos regimes especiais de importação, revelavam uma total falta de relação para com a evolução da demanda doméstica.

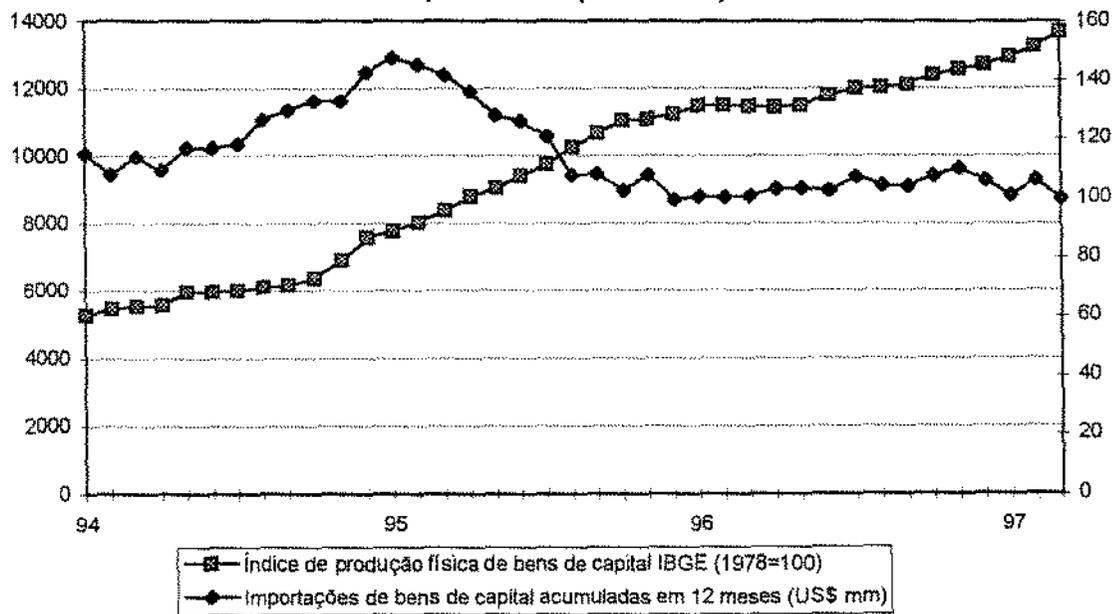
4.4 Balança Comercial, investimentos e estratégia de política econômica

A taxa de investimento como proporção do produto interno bruto, após atingir um mínimo de 14% do PIB no início desta década de 90 (chegou a 24,8% em 1973) voltou a crescer a partir de 1993 e encerrou o ano de 1996 em 16,5% (ver TABELA 17). As importações de bens de capital, por sua vez, mudaram de patamar entre 1993 e 1996, passando de US\$ 5,2 bilhões para US\$ 12,7 bilhões no espaço de três anos. Estes têm sido os mais importantes argumentos utilizados pelos formuladores de política econômica nos debates atuais sobre o aumento da vulnerabilidade externa - o aumento dos investimentos estaria ajudando a ampliar os níveis de investimento, o que possibilitaria o forte ganho de competitividade da produção brasileira e, num segundo momento, permitiria o rápido crescimento das exportações de modo a acomodar a maior abertura às importações. Nesta visão, o

desequilíbrio da balança seria temporário e seria resolvido a médio e longo prazo com a maturação dos investimentos nos setores exportáveis.

Dois fatos importantes relativizam em parte estes argumentos. Em primeiro lugar, o crescimento das importações de bens de capital vem-se dando em grande medida às expensas da produção doméstica de bens de capital - se observarmos o GRÁFICO 5 podemos perceber que ao final de 1996, a produção doméstica de bens de capital, medida pelo IBGE, recuou em cerca de 30%, em relação aos níveis médios de 1994, mostrando o efeito do forte aumento da penetração dos bens de capital na produção doméstica. Assim, a aceleração das importações de bens de capital está servindo em parte importante para substituir a produção doméstica e não para se adicionar a ela.

Gráfico 5 - Evolução das Importações de bens de capital acumuladas em 12 meses e do índice de produção de bens de capital IBGE (1978=100)



O segundo fato a ser lembrado diz respeito à circunstância de que a safra de investimentos adicionais dos últimos anos não necessariamente esteja se dirigindo para os setores exportáveis, o que indicaria que os novos investimentos poderiam ter um efeito fortemente dinamizador sobre a produção e a demanda doméstica, mas contribuiriam no futuro para o agravamento do desequilíbrio comercial e não sua solução.

Pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pela CEPAL divulgada recentemente (CNI/CEPAL, 1997) mostrou que a maior parte dos investimentos realizados entre 1995 e 1996 destinava-se na verdade para os setores não exportáveis - de acordo com a tabela 34, extraída do relatório da pesquisa, 56,6% dos investimentos não terão efeitos diretos sobre exportações, 21,3% terão efeito apenas parcial (até 25% do incremento da produção destinado às exportações) e 6,7% terão impactos significativos sobre as exportações (mais de 25% do incremento do produto destinado às exportações). Em relação aos investimentos programados para o período 1997-99 os resultados apontam para impactos mais otimistas, embora os setores não exportáveis ainda continuem sendo o alvo de maior participação para os novos investimentos: 32,5% dos novos investimentos não deverão ter impactos sobre exportações, 24,8% terão impactos apenas parciais e 18,2% deverão ter impactos mais significativos.

Tabela 34 - Distribuição dos investimentos realizados e previstos na indústria brasileira no período 1995/99, de acordo com os impactos previstos sobre as exportações

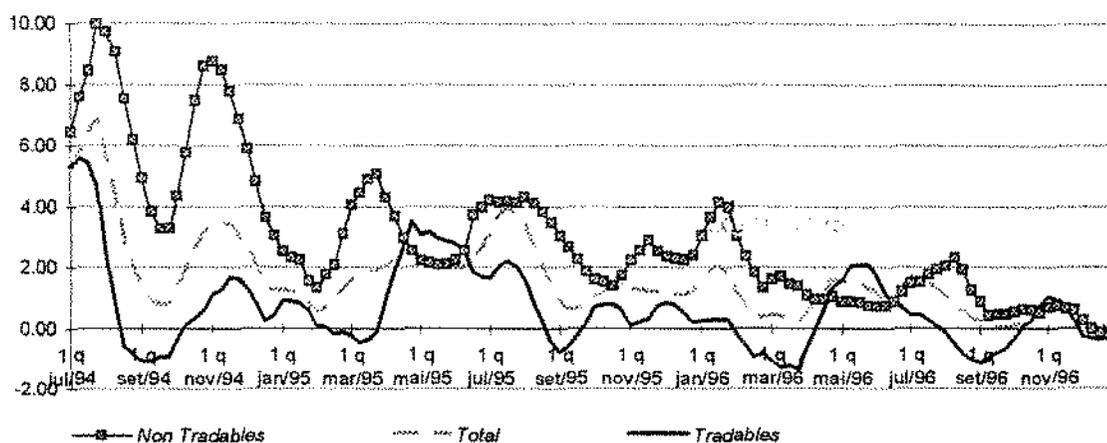
Investimentos	Realizados 95/96	Previstos 97/99
Mais de 25%	6,7	18,2
Até 25%	21,3	24,8
Sem efeito sobre as exportações	56,6	32,5
Ainda está indefinido	15,3	24,5

Fonte: CNI/CEPAL (1997)

Estes resultados não são de surpreender. O modelo de política de estabilização seguido pelo Brasil, baseado na ancoragem cambial, faz com que os preços dos setores *tradable* converjam muito mais rapidamente para a casa de um

dígito que os demais. De fato, se observarmos no GRÁFICO 6 a trajetória destes dois grupos dentro do índice FIPE de inflação desde o início do plano real até o final de 1996, veremos os preços dos bens não *tradable* evoluíram muito acima dos preços dos bens *tradable* - que tiveram por consequência a rentabilidade diminuída em termos relativos. Somente após um tempo de reajustamento relativamente grande, o que está ocorrendo nos dias atuais, começa a haver uma convergência desses preços, com possibilidades até de os preços dos bens *tradable* passarem a evoluir mais favoravelmente.

Gráfico 6 - Evolução do Índice IPC-FIPE: Total, Tradables e non-tradables



Assim, estamos entrando em uma fase em que a sinalização dos preços passa a ser mais favorável. O governo, conforme vimos no capítulo 3, tem adotado uma série de medidas de política econômica com o objetivo de estimular as exportações - a isenção de ICMS para produtos básicos e semi-manufaturados, a concessão de linhas de financiamento do BNDES para equalizar juros em relação às condições existentes nos países desenvolvidos e as linhas de financiamento do mesmo BNDES para o estímulo aos investimentos em atividades exportadoras são exemplos dessas iniciativas.

Os efeitos das medidas têm sido tímidos, entretanto, no que diz respeito ao dinamismo das exportações em geral e especialmente das exportações de produtos manufaturados. No discurso oficial a estratégia é defendida como tendo diante de si

um problema de *timing* - as exportações tenderiam a voltar a crescer a taxas de 2 dígitos a médio prazo. Assim, o problema seria visto mais como uma questão de *timing* do que propriamente de se estar avançando rumo a um desequilíbrio externo de grande profundidade. A análise traçada acima demonstra que esta aposta pode estar fundamentada em bases equivocadas - se as importações tendem a crescer e a se diversificar nos anos próximos, até como reajustamento do país à maior abertura externa, o mesmo não está garantido para as exportações. De fato, o que temos assistido nos últimos anos é uma reversão no processo de diversificação da pauta e uma perda de dinamismo das exportações aos produtores de bens exportáveis.

A manutenção da estratégia atual de manter a abertura externa, consolidar o processo de estabilização sustentado em ancoragem cambial e buscar o incremento das exportações através dos ganhos de produtividade, não parece deixar muitas dúvidas sobre qual deverá ser o *mix* de política econômica no curto e médio prazos. Neste *mix*, deverá permanecer a combinação de elevadas taxas de juros domésticas com o controle da taxa de câmbio. A variável de ajuste, até que se logre de fato alcançar dinamismo nas exportações ou que a estratégia de política econômica seja revista - deverá ser o controle do nível de atividades. A limitação ao crescimento, deverá ser, portanto a variável de ajuste para o desequilíbrio comercial que se assiste na economia atual.

Dentro da atual estratégia de política econômica, a manutenção de condições favoráveis no financiamento externo assume um papel crucial. A elevação dos déficits de transações correntes para 3,3% em 1996 (TABELA 20) e, com grande probabilidade, 4,5% neste ano de 1997, tem feito surgir especulações sobre a possibilidade do país sofrer um ataque especulativo a curto e médio prazos. A possibilidade de isto ocorrer parece remota até o momento. O país conta com elevado nível de reservas internacionais, um grande influxo de investimento direto estrangeiro (mantido no patamar de 40 a 50% das necessidades de financiamento totais, TABELA 20) e, sinalização favorável no que diz respeito à continuidade destes fluxos, enquanto durar o programa de privatizações³. Dois fatos, entretanto são inconteste: a) uma

³ - Estimativa realizada pelo Citibank (FERREIRA & HOLANDA, 1997) aponta que o programa de privatizações brasileiro deverá representar US\$ 80 bilhões de dólares entre 1997 e 2000. Estima-se que desse total, cerca de US\$ 30 bilhões correspondam a investimentos diretos estrangeiros.

reversão de sinal nos fluxos de liquidez internacionais, fato que poderia ocorrer se houvesse uma forte elevação da taxa de juros norte americana, colocaria em xeque a atual política; e b) déficits de transações correntes não são sustentáveis em períodos continuados de tempo: as crises cambiais ocorridas em países como Tailândia, Malásia e República Tcheca em julho deste ano de 1997 não deixam dúvidas a esse respeito.

No prazo mais longo todas as atenções estarão voltadas ao comportamento da balança comercial. As importações deverão mostrar em algum momento no futuro uma acomodação na taxa de crescimento. Não há, todavia, até o momento, sinais de que isto já esteja ocorrendo: dada a velocidade das mudanças na base produtiva do país é provável que o processo de elevação do coeficiente importado na indústria ainda perdure - espontaneamente - durante alguns anos. O desafio maior, por conseguinte, estará na velocidade de crescimento das exportações - em particular, das exportações de produtos manufaturados.

No que diz respeito às exportações, as já referidas medidas de estímulo que vêm sendo tomadas devem estar contribuindo, juntamente com algum desfalecimento na demanda doméstica neste primeiro semestre de 1997, para a tênue recuperação nas exportações de manufaturados que vem se esboçando no momento em que esta dissertação foi concluída. Esta recuperação, entretanto, ainda é bastante tímida frente ao formidável desafio que se coloca para as exportações brasileiras: crescer à taxas de dois dígitos dentro de 2 ou 3 anos. O desafio que se coloca para as exportações ganha relevância por dois fatos importantes: a) a existência de barreiras comerciais em alguns dos principais mercados de destino do Brasil; b) o *timing* no qual o país poderá ainda sustentar elevados déficits de transações correntes. Não resta dúvida que, nos próximos anos, o manejo da política comercial como variável estratégica de política econômica tenderá a ser um fato de importância cada vez maior.

6 - CONCLUSÕES

Entre 1990 e 1994, o Brasil realizou um abrangente e rápido programa de abertura e desregulamentação comercial, com poucos paralelos na experiência internacional. Entre 1990 e 1994 houve um rebaixamento das tarifas médias de importação de 35,9% para 11,9%, e uma virtual eliminação de quase todos os controles e barreiras não tarifárias existentes.

A abrangência e a velocidade do programa de abertura comercial implementado ganham especial importância se comparadas ao padrão predominante no regime de comércio brasileiro nas duas décadas anteriores. Durante a década de 1970 assistiu-se à ampliação dos programas de incentivos fiscais e financeiros às exportações, ao mesmo tempo em que se generalizavam os controles e bloqueios não tarifários às importações. O pano de fundo dos dois movimentos era formado simultaneamente pelos recorrentes desequilíbrios externos ocorridos ao longo da década e pela opção por programas de investimentos substituidores de importação conduzidos pelo Estado.

Na década de 1980 a profunda crise externa que o país atravessou fez com que fosse levado ao limite o fechamento do mercado brasileiro às importações. O mecanismo tarifário, já em níveis extremamente elevados, perdeu de vez sua funcionalidade, enquanto se generalizavam os mecanismos discricionários de contenção às compras externas, tais como cotas, licenças de importação ou a simples proibição. Como contrapartida, viu-se também nesta década a generalização dos regimes especiais de importação, o que contribuiu mais ainda para o desvirtuamento do mecanismo tarifário como instrumento de política comercial. No que se refere às exportações, variável crucial para sustentar o déficit de transações correntes em um período de paralização completa do fluxo voluntário de capitais para o Brasil, assistiu-se a utilização crescente da taxa de câmbio como instrumento de incentivo, em um momento em que a profunda crise fiscal impedia a continuação das vultosas transferências de recursos ao setor exportador sob a rubrica de isenções e subsídios.

Portanto, o programa de liberalização comercial executado a partir de 1990 foi uma profunda ruptura com o padrão anterior. O que possibilitou esta ruptura? Três fatores podem ser listados como fundamentais: Em primeiro lugar, como detonadores do processo, temos motivos programáticos/ideológicos. Durante a década de 1980 ganharam força extraordinária entre as instituições multilaterais e a ampla maioria dos centros de economia mundiais as teses do chamado “consenso de Washington”, segundo as quais a liberalização comercial é a uma alavanca poderosa do crescimento econômico. O desaparecimento do mundo socialista, a globalização financeira e o sucesso dos chamados “Tigres Asiáticos” em suas estratégias *outward oriented* casaram-se com o programa do governo de ruptura que assumiu o poder no começo da década.

Em segundo lugar, as mudanças das condições de financiamento externo foram fundamentais para possibilitar o andamento da abertura comercial. A abundância de liquidez no mercado financeiro mundial e a volta do país como tomador de recursos a partir dos anos iniciais desta década de 90 possibilitaram a acumulação de reservas que deu sustentação ao programa de liberalização. O terceiro fator foi o Plano Real, cuja estratégia de ancoragem cambial requeria, como ponto de partida, uma maior exposição do mercado doméstico à concorrência dos importados.

Quais foram as características mais importantes do programa de abertura comercial? Além da velocidade, já comentada, este programa caracterizou-se por outros dois aspectos centrais: foi feito concomitantemente a uma abertura financeira também bastante extensa; e, b) pelo fato de ter sido realizado sincronizado com um programa de estabilização inflacionária, ocorreu com uma valorização cambial expressiva, cujo momento de maior acirramento foi o segundo semestre de 1994.

Em vários aspectos as recomendações da literatura derivadas da experiência internacional contrastam-se com a experiência brasileira. No que diz respeito à velocidade, a experiência internacional aponta que programas de liberalização não devem ser feitos de modo muito rápido, em função de potenciais impactos desestruturadores no curto prazo sobre a estrutura industrial e o emprego (também deve-se evitar uma duração excessiva, para não comprometer seu andamento em função da alternância política). No que diz respeito ao *timing* da abertura e

desregulamentação financeira, as recomendações apontam que o ideal é que o processo de abertura comercial anteceda a abertura financeira. Isto porque o mercado financeiro tende a se ajustar mais rapidamente que o mercado de bens à sinalização trazida pela abertura, e pode provocar uma verdadeira enchurrada de entrada de recursos externos que terminam por forçar uma valorização na taxa de câmbio real, com consequências funestas à balança comercial. Por isto mesmo, as recomendações usuais da literatura sobre a abertura comercial indicam que, preferencialmente, a mesma deve ser feita com uma desvalorização cambial prévia e a sustentação da taxa de câmbio real desvalorizada ao longo do processo. Em todos estes aspectos, como vimos, a experiência brasileira contrariou os preceitos.

No momento atual, decorridos ainda menos de três anos da conclusão do processo de liberalização comercial, seus efeitos sobre a estrutura produtiva do país ainda continuam em maturação. Alguns resultados, no entanto, já trouxeram impactos bastante importantes para o país. O primeiro - e mais visível deles - foi a dramática inversão de sinal da balança comercial. Em um período de apenas dois anos, o Brasil passou de gerador de mega-superávits na balança comercial para gerador de mega-déficits. E, dada a continuação da abertura do coeficiente importado (embora a uma taxa decrescente, segundo as últimas medidas) e, ainda, dada a relativa estagnação das exportações nos últimos anos, a tendência é de continuidade destes mega-déficits, pelo menos a médio prazo.

O segundo resultado, relacionado em grande parte com os efeitos da abertura comercial, é uma nítida tendência à reespecialização da indústria brasileira, que tornou-se patente nos últimos anos. A penetração dos importados na estrutura de produção industrial dá-se a um ritmo bem maior que o aumento da produção voltada à exportação. E o aumento do coeficiente importado é concentrado em setores distintos daqueles que acusam maior extroversão. Bens de capital, insumos intermediários complexos e bens de consumo duráveis tem sido os setores com maior aumento da penetração das importações, enquanto que o maior dinamismo das exportações concentra-se nos setores produtores de commodities agrícolas e minerais de pouco valor agregado. Este resultado marca uma inversão na tendência de diversificação na pauta de exportações, observada nos 20 anos precedentes.

O terceiro resultado a ressaltar relacionado com a abertura comercial e seus efeitos é que há indícios de que houve uma mudança na sensibilidade das exportações e importações às oscilações cíclicas da economia. As exportações parecem ter perdido grande parte da sensibilidade aos movimentos de curto prazo da demanda doméstica, enquanto que as importações, ao contrário do que ocorria na década de 1980, parecem ter ganhado uma enorme sensibilidade às variações da demanda. Como consequência, qualquer aceleração mais forte da demanda doméstica tende a produzir fortes saltos nos déficits comerciais.

O déficit de transações correntes do país saltou de 0,5% do PIB em 1994 para 3,3% do PIB em 1996, e dá mostras de que continuará crescendo no médio prazo, exigindo a contrapartida de crescentes fluxos de financiamento externo. A área externa tornou-se nos dias atuais o ponto sensível do plano de estabilização e não são poucos os analistas que têm descrevido com preocupação o aumento da vulnerabilidade do país a choques externos.

Os formuladores de política econômica não ignoram a deterioração dos fundamentos externos, mas contam com uma estratégia gradualista para enfrentar os desequilíbrios: recuperar paulatinamente a taxa de câmbio real ao longo dos anos, por meio da manutenção de uma taxa de desvalorização do câmbio nominal ligeiramente superior à inflação e investir nos ganhos de competitividade da economia, a partir do investimento em infraestrutura, da desoneração tributária e da concessão de financiamento favorecido para setores prioritários (exportadores).

Na defesa da estratégia gradualista, os formuladores de política econômica apontam para a elevação das taxas de investimento que vem sendo observada nos últimos anos e para a forte elevação das importações de bens de capital nos últimos três anos, que seriam indícios de que a economia tenderia a ganhar competitividade e reverter os déficits da balança comercial no médio e longo prazos. Nesta visão, os desequilíbrios externos seriam temporários e passíveis de reversão em poucos anos.

Algumas ponderações importantes devem ser levantadas a respeito desta linha de argumentação. Em primeiro lugar, o crescimento das importações de bens de capital deu-se em simultâneo com a queda na produção doméstica de máquinas e equipamentos de cerca de 30% em comparação com os níveis pré Real. Em segundo lugar, embora de fato a taxa de investimento

tenha crescido de cerca de 14% no começo da década para 16,5% atualmente, ela ainda está bem abaixo dos níveis médios da década de 1970 (quando chegou a 24,8%) e também abaixo do necessário para sustentar uma taxa de crescimento econômico nos níveis históricos brasileiros. Outro aspecto de grande importância: há indicações de que a maior parte dos novos investimentos em implantação no país estão dirigidos para os setores de bens não comercializáveis, o que não garante que o desequilíbrio comercial do país seja sanado mais à frente. Se isto se confirmar, teríamos então um desequilíbrio comercial estrutural, e não temporário, como afirmam os formuladores da política econômica.

Desequilíbrio comercial estrutural ou temporário? Embora alguns indícios preocupantes de que o país pode estar se encaminhando para a primeira alternativa sejam vistos, ainda não há fatos conclusivos que mostrem que o país não possa vencer no médio prazo o desafio das exportações, e de que a estratégia gradualista não consiga sanar os desequilíbrios no médio prazo.

São, portanto, duas as possibilidades:

a) O desequilíbrio comercial é, de fato, temporário, e no médio prazo o país conseguirá recuperar a taxa de crescimento das exportações a níveis de dois dígitos de forma a fechar o *gap* comercial. Naturalmente, os pressupostos para que esta alternativa dê certo são a manutenção das condições favoráveis de financiamento externo e a utilização crescente de instrumentos de coordenação por parte do governo para conduzir a política de investimentos de forma a evitar uma explosão nas importações.

b) o desequilíbrio comercial é de natureza estrutural. Neste caso, mesmo que as premissas da opção anterior se verifiquem, não haverá alternativa senão realizar um brusco reajuste de preços relativos, com maxidesvalorização cambial e uma forte recessão, para garantir que a desvalorização da taxa de câmbio nominal se reflita em uma desvalorização do câmbio real.

Em qualquer dos dois cenários, não resta dúvidas que o preço a se pagar no curto e médio prazos é a contenção do crescimento econômico do país.

7 - Bibliografia

ABREU, M. P. (org) **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Republicana 1889/1989**. Rio de Janeiro, Campus, 1989.

AMADEO, E., "O que há com a balança comercial brasileira", in: **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 17/jun/1995.

ARIDA, P. (org.) **Dívida Externa, Recessão e Ajuste estrutural - O Brasil Diante da Crise, Paz e Terra**, Rio de Janeiro, 1982.

ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL, **Implantação da ALCA: Posição da AEB**, Rio de Janeiro, 1997.

BALASSA, B. "Effective protection in developing countries" in: BHAGWATI et alii, **Trade Balance and Growth**, North-Holland Publishing Co - London, 1971

BALTAR, P. E. A., "Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil", in: **Economia e Sociedade**, Campinas, (6): 75-111, jun/1996.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, **O Regime Cambial Brasileiro - Evolução Recente e Perspectivas**, Brasília, nov/1993.

BARBERA, M. "La Inserción comercial de América Latina", in **Revista de la CEPAL**, No 41, pp75-108, Chile, agosto de 1990.

BATISTA, J. C., "Importações e a reestruturação da indústria" in: **Gazeta Mercantil**, 20 a 22/set/1996.

BAUMANN, R. (org.) **O Brasil e a Economia Global**, Rio de Janeiro, Campus, 1996.

BELLUZZO, L. G. M. & COUTINHO, R (orgs.), **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**, vols 1 e 2, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1985.

BHAGWATI, J. "Export-promoting trade strategy: Issues and Evidence", **World Bank Res. Observer**, Jan. 1988, 3(1), pp. 27-57.

BONELLI, R. **Fontes de crescimento e Competitividade das Exportações Brasileiras na Década de 80 - Texto para Discussão No 59**, FUNCEX, Rio de Janeiro, 1991

BONELLI, R. & MALAN, P. "Os limites do possível: notas sobre o balanço de pagamentos e a indústria nos anos 70", in: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, São Paulo, agosto de 1976.

BONTEMPO, H. C. "Política cambial e superávit comercial", in **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 19(1), pp 45-64, Rio de Janeiro, abril de 1989.

BRANDÃO, A. S., LOPES, M. R., PEREIRA, L. V., **The Impacts of MERCOSUL on Brazil**, IBRE/FGV, Rio de Janeiro, maio/1995.

CAL, M. S. de la, **Liberalização e Rigidez no Controle das Importações, o período 1965-1979** (MIMEO), 1982.

CANUTO, O. **Ajustamento Estrutural e orientação exportadora: sobre as lições da Coréia do Sul e do México**, Texto para Discussão n. 12, IE-UNICAMP, out. 1992.

CANUTO, O., "Abertura comercial, estrutura produtiva e crescimento econômico na América Latina" in: **Economia e Sociedade**, Campinas, (3): p. 43-64, dez/1994.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **O Capitalismo Tardio**, Brasiliense, São Paulo, 1982.

CARNEIRO R., **Crise, Ajustamento e Estagnação - A Economia Brasileira no Período 1974**, Tese de Doutorado, IE-UNICAMP, Campinas, 1992.

CARVALHO JR. **Liberalização Comercial Brasileira nos anos 80 e 90: Uma Avaliação Preliminar - Texto Para Discussão No 87**, FUNCEX, Rio de Janeiro, 1993.

CASTRO, A. B. & SOUZA, F. E. P. "O saldo e a dívida" in: **Revista de Economia Política**, v. 8 (2), São Paulo, Brasiliense, abril/julho de 1988.

CASTRO, A. B. e SOUZA, F. E. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

CAVALCANTI, C. B. "Transferência de recursos e substituição de dívida externa por dívida interna" in **Revista de Finanças Públicas**, 372, São Paulo, setembro de 1988.

CNI/CEPAL, **Investimentos na Indústria Brasileira - 1995/1999 - Características e Determinantes**, Rio de Janeiro, 1997.

CORDEN, W. "The effects of trade on the rate of growth" in: BHAGWATI et alii, **Trade Balance and Growth**, North-Holland Publishing Co - London, 1971.

CORDEN, W. **The Theory of Protection**, London: Oxford University Press, 1971

COUTINHO, L. & FERRAZ, J. C. (orgs.) **Estudo da Competitividade da Economia Brasileira**, São Paulo, Papyrus; Editora da UNICAMP, Campinas, SP, 1994.

DAVIDOFF, P. "Notas sobre o endividamento externo no Brasil", in BELLUZZO, L. G. M. & COUTINHO, R (orgs.), **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**, vols 1 e 2, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1985.

DIB, M. F. S. P., "Equações para a demanda de importações no Brasil: 1960-79", in: **Revista Brasileira de Economia**, 35 (4):373-386, Rio de Janeiro, out/dez de 1981.

DIB, M. F. S. P., **Importações Brasileiras: Políticas de Controle e Determinantes de Demanda**. Prêmio BNDES de Economia. Rio de Janeiro, 1987.

DOELLINGER, C. von et alii. **A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967-1973 - Relatório de Pesquisa** n. 22, IPEA/Inpes, Rio de Janeiro, 1974.

ECO-AXIS S. A., **Guia de Inversion del Mercosur**, ECO-AXIS S. A., Buenos Aires, 1995.

EDWARDS, S. "Openness, trade liberalization, and growth in developing countries", in: **Journal of Economic Literature**, v. 31, pp 1.358-1393, Sep. 1993.

EDWARDS, S. "Stabilization with liberalization: an evaluation of ten years of Chile's experiment with free-market policies, 1973-83", in: **Economic Development and Cultural change**, V. 33, n. 2, p. 223-254, 1985.

FERRAZ, J. C. et alii, **Made In Brazil - Desafios Competitivos Para a Indústria**, Editora Campus, São Paulo, 1995.

FERREIRA, C. K. L. & HOLANDA, F. H. "A agenda da privatização: 1997-2000", in **Economic Update**, Citibank, São Paulo, 16/06/97.

FRANCO, G. H. B. **O Plano Real**, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1995.

FRANCO, G. H. B., **A inserção externa e o desenvolvimento**, 1996, MIMEO.

GONÇALVES, R. "Globalização Financeira, Liberalização Cambial e Vulnerabilidade Externa da Economia Brasileira", in BAUMANN, R. (org.) **O Brasil e a Economia Global**, Rio de Janeiro, Campus, 1996.

GONTIJO, C. "Política de Estabilização e Abertura Externa: uma Análise Comparativa das Experiências do Chile, da Argentina e do México", in: **Revista de Economia Política**, vol. 15 n. 1 (57), São Paulo, jan-mar de 1995.

HAHN, L. M. D., **A Reforma Tarifária de 1990: Proteção Nominal e Efetiva e Impactos Fiscais - Texto Para Discussão No 60**, FUNCEX, Rio de Janeiro, 1991

Hanh, L. M. D., **A reforma tarifária de 1990: proteção nominal e efetiva e impactos fiscais -Texto para discussão n. 60**, FUNCEX, Rio de Janeiro, out. 1991.

IPEA, **A Economia Brasileira em Perspectiva - 1996**, IPEA, Rio de Janeiro, 1997.

KRUEGER, A. "Trade Policies in Developing Countries", in **Handbook of International Economics**. Vol 1. Eds: Ronald W. Jones and Peter B. Kenen. Amsterdam: North Holland: 1985, pp. 519-69.

KUME, H., **A política de importação no Plano Real e a estrutura de proteção efetiva - Texto para discussão N. 423**, IPEA, Rio de Janeiro, maio 1996.

- KUME, H., PATRÍCIO, J. A., **A reforma aduaneira proposta pela CPA: um primeiro passo para a formação de uma política tarifária - Texto para discussão n. 10, FUNCEX, dez. 1987.**
- LEMGRUBER, A. C. "O Balanço de Pagamentos do Brasil - Uma Análise Quantitativa". in: **Pesquisa e Planejamento Econômico**; vol. 6, n. 3, agosto de 1976.
- LESSA, C "Visão Crítica do II PND", in: **Revista Tibiriçá**, São Paulo, ano II, n. 6, 1977.
- LESSA, C, **A Estratégia do II PND (1974-1976): Sonho e Fracasso, Tese de Doutorado, FEA/UFRJ, Rio de Janeiro, 1978.**
- LOPES, F. **Entrevista concedida ao Jornal do Brasil, 23/10/1996.**
- MACHADO, J. B. M., **Política comercial e estrutura industrial: uma análise dos custos da proteção e dos impactos da liberalização com ênfase no caso brasileiro - Texto para Discussão n. 84, FUNCEX, Rio de Janeiro, ago. 1993.**
- MALAN, P. S. **Política Econômica e Teoria de Balanço de Pagamentos: Relações Internacionais do Brasil no Período 1946-1979**, Rio de Janeiro, 1981 (mimeo.).
- MENDONÇA DE BARROS, J. R. & GOLDENSTEIN, L., **Avaliação do Processo de Reestruturação Industrial Brasileiro**, Brasília, 1996 (mimeo).
- MICHAELY, M., PAPAGEORCIU, D., CHOSKI, A. M. **Liberalizing Foreign Trade: Lessons of Experience In the Developing World**, Cambridge, MA: Basil Blackwell, 1991.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA, **Medidas de Redução do "Custo Brasil"**, Brasília, outubro de 1996.
- MOREIRA, M. M. & CORREA, P. G., **Abertura Comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo - Texto para Discussão n. 49, BNDES, 1996.**
- MOREIRA, M. M., "Nota técnica - Abertura comercial e indústria: atualizando os resultados", in: **BNDES, Sinopse Econômica**, Rio de Janeiro, março/1997.
- NARETTO, N. **O Plano Real - Uma Avaliação Preliminar**, São Paulo, 1996 (mimeo).
- NETTO, A. D. **Entrevista concedida à Gazeta Mercantil, 20/11/1996.**
- OLIVEIRA, F. A. O. (org.) **A Economia Brasileira em Preto e Branco**, HUCITEC/FECAMP, São Paulo-Campinas, 1991.
- OLIVEIRA, G. (Coord.) **Condicionantes e diretrizes de política para a abertura comercial brasileira - Relatório Final, Texto para Discussão No 313, IPEA, Rio de Janeiro, set/1993.**

- PASTORE, A. C. et. alii "A Teoria da Paridade do Poder de Compra, Minidesvalorizações e o Equilíbrio da Balança Comercial", in: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol. 6, n.2, agosto de 1976.
- PINHEIRO, A. C & ALMEIDA, G. B **Padrões setoriais da proteção na economia brasileira - Texto para Discussão No 355**, IPEA, Rio de Janeiro, out/1994.
- PRATES, D. **Abertura Financeira e Vulnerabilidade Externa: A Economia Brasileira na Década de Noventa**, Dissertação de Mestrado, IE-UNICAMP, Campinas, 1997.
- PREBISCH, R. "O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas", in: **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, 1949.
- RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**, Nova Cultural, São Paulo, 1996.
- RODRIGUES, O. **Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL**, Ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1981.
- RODRIK, D. **Trade and industrial policy reform in developing countries - a review of recent theory and evidence**. NBER, 1993 (Working Paper, 4417).
- SERRA, J. "Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira no após-guerra", in: **Revista de Economia Política**, vols. 2/2 e 2/3, 1982.
- SOUZA, F. E. P., TRICHES, D., **O novo regime cambial brasileiro e suas consequências para a política econômica - Texto para discussão n. 18**, BNDES, Rio de Janeiro, 1993.
- TAVARES, M. C. & FIORI, J. L., **Desajuste Global e Modernização Conservadora**, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1993.
- TAVARES, M. C. **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil**, Editora da UNICAMP, Campinas, 1986.
- TAVARES, M. C. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**, Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- VEIGA, P. M. **Comércio Exterior e Inserção Internacional da Economia Brasileira - Texto Para Discussão No 24**, FUNCEX, Rio de Janeiro, 1990.
- VEIGA, P. M. **Exportações Brasileiras: Desempenho, Especialização Internacional e Mudança Estrutural - Texto para Discussão No 56**, FUNCEX, Rio de Janeiro, 1991
- VELLOSO, J. P. R. (coord) **O Real e o Futuro da Economia - Fórum Nacional**, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1995.
- WEISSKOFF, R. "Trade, Protection and Import Elasticities for Brazil", in: **Review of Economics and Statistics**. Harvard University, vol. 51, n. 1, fevereiro de 1979.

WILLIAMSON, J. *A Economia Aberta e a Economia Mundial*. Editora Campus, São Paulo, 1989.

WORLD BANK. *World Development Report*. Washington D. C.: Oxford University Press for the World Bank, 1991.