



TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 79

"A Restrição Externa ã Retoma
da do Crescimento: Avaliação
e Recomendações de Política".

Helson C. Braga

Setembro de 1985

330.205
1519
TVJ79

Tiragem: 90 exemplares

SEPLAN - P. R.	
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL	
SERIE DE	TOMBO
F.º 1178	14841-0
DATA 20 / 11 / 85	

Trabalho elaborado em: Agosto de 1985

Instituto de Pesquisas do IPEA
Instituto de Planejamento Econômico e Social
Avenida Presidente Antonio Carlos, 51 - 139/179 andar
20.020 Rio de Janeiro RJ

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seu autor. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

A RESTRIÇÃO EXTERNA À RETOMADA DO CRESCIMENTO:
AValiação E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA*



Helson C. Braga **

1 - INTRODUÇÃO

O colapso cambial enfrentado pelo Brasil em fins de 1982, quando os fluxos financeiros internacionais foram virtualmente interrompidos, marcou, em termos definitivos, o esgotamento da estratégia de crescimento com endividamento, posta em prática desde meados dos anos 70. Com reservas internacionais (líquidas) negativas de US\$ 500 milhões e precisando financiar um deficit em conta corrente de US\$ 14,8 bilhões (dos quais US\$ 11,4 bilhões referentes ao pagamento de juros externos), não restou ao País senão a alternativa de recorrer a um conjunto de empréstimos de emergência (junto ao Tesouro norte-americano, Fundo Monetário Internacional, Banco de Compensações Internacionais e bancos internacionais), solicitar o reescalonamento da dívida externa (que chegara a US\$ 82,2 bilhões) e, simultaneamente, empreender um rígido programa de ajustamento macroeconômico, nos moldes preconizados pelo FMI. Na verdade, além de submeter a execução do programa à verificação periódica dos auditores do Fundo, o Governo apenas aprofundou as medidas restritivas, de cunho ortodoxo, que vinham sendo adotadas desde o segundo semestre de 1980. Foi nesta época que o quadro econômico entrou em fase de rápida deterioração, tanto interna quanto externamente, com a aceleração do processo inflacionário, o aumento imprevisto dos juros internacio-

* O autor agradece os comentários de Beatriz Albuquerque, Jami-le Athiê, Renato Baumann, Michal Gartenkraut, Milton da Mata, Eus-táquio Reis e William Tyler, feitos a uma versão anterior deste trabalho.

** Da Faculdade de Economia e Administração da UFRJ (atualmente no Instituto de Pesquisas do IPEA).

nais, a redução do ingresso de empréstimos em moeda estrangeira e a dificuldade de "rolagem" da dívida comercial de curto prazo.¹

Ainda que sem a severidade que muitos analistas (menos atentos às implicações e aos condicionamentos de ordem social e política e mais devotos das recomendações de livro-texto) julgaram necessária, o programa de ajustamento - que custou uma queda de 3,6% no Produto Interno Bruto (PIB) e de 10,6% no produto per capita entre 1980 e 1983 - produziu resultados expressivos, sobretudo no setor externo da economia. Com efeito, o mencionado deficit em conta corrente de US\$ 14,8 bilhões em 1982 foi reduzido para US\$ 6,1 em 1983 e transformado em um superavit de US\$ 6,54 milhões em 1984 (ver Tabela 1). Neste último ano, não somente o deficit de US\$ 12,6 bilhões na conta de serviços (que incluiu US\$ 10,1 bilhões de pagamentos de juros sobre a dívida externa) pôde ser inteiramente financiado pelo saldo de US\$ 13,1 bilhões registrado na balança comercial gerado, desta vez, antes pelo excepcional desempenho das exportações do que pela compressão das importações), como houve um acréscimo de US\$ 3,7 bilhões às reservas internacionais líquidas, que fecharam o ano com US\$ 7,5 bilhões.²

¹Salvo quando explicitamente indicado, o programa de ajustamento aqui mencionado não se restringe ao programa de estabilização para o triênio 1983/85, acordado com o FMI, mas engloba todo o conjunto de medidas que foram sendo empregadas a partir de meados de 1980, quando fracassou a política expansionista com que se tentou reajustar a economia ao segundo choque do petróleo (o preço médio do barril elevou-se de US\$ 12,44 em dezembro de 1978 para US\$ 29,46 em dezembro de 1980), à disparada das taxas de juros internacionais (a LIBOR chegou a alcançar 19% em vários momentos dos anos de 1980 e 1981) e ao agravamento da recessão mundial (que se traduziu em uma queda das exportações mundiais de US\$ 2,03 trilhões em 1980 para US\$ 1,88 trilhão em 1981).

²A posição de caixa do País continuou se fortalecendo durante o primeiro semestre de 1985, que terminou com o nível recorde de US\$ 8,3 bilhões. No conceito de liquidez internacional (que, além das divisas conversíveis, engloba ouro, direitos especiais de saque e posição no FMI), as reservas estariam entre US\$ 12,5 e US\$ 13 bilhões.

TABELA 1

BALANÇO DE PAGAMENTOS - 1982/86

DISCRIMINAÇÃO	(Em US\$ milhões)			
	1982	1983	1984	1985*
<u>Balança Comercial</u>	780	6 470	13 068	12 000
Exportações	20 175	21 899	27 005	25 600
Importações	19 395	15 429	13 937	13 600
<u>Serviços (líquido)</u>	- 15 527	- 12 720	- 12 586	- 13 750
Juros	- 11 353	- 9 555	- 10 076	- 10 000
Outros Serviços	- 4 174	- 3 165	- 2 510	- 3 050
<u>Saldo de Transações Correntes</u>	- 14 755	- 6 142	654	- 1 600
<u>Capital</u>	6 225	3 478	6 165	1 931
Investimentos Diretos (líquido)	991	664	1 047	1 000
Financiamentos	2 592	4 823	6 402	4 889
Amortizações	- 8 098	- 10 061	- 8 191	- 9 749
Empréstimos em Moeda	10 827	8 452	7 584	6 611
<u>Superavit (+) ou Deficit (-)</u>	- 8 868	- 3 334	7 034	331

FONTE: Banco Central.

* Previsão.

Esse notável desempenho se deveu, em larga medida, às condições favoráveis da economia mundial, sobretudo à recuperação da economia norte-americana. Foram, entretanto, a recessão doméstica, o controle administrativo das importações e a mudança de preços relativos - produzida pela maxidesvalorização cambial de fevereiro de 1983, em combinação com uma rigorosa contenção salarial - os principais fatores responsáveis pela obtenção de saldos comerciais tão expressivos.³

De qualquer forma, o sucesso refletido nesses indicadores propiciou a alguns observadores a impressão de ter sido superada a restrição externa à retomada do crescimento econômico. Trata-se, porém, de uma percepção equivocada: apesar do alívio momentâneo, não apenas os termos atuais de pagamento da dívida estabelecem uma carga absurdamente elevada para o País, como permanecemos em uma situação extremamente vulnerável a eventuais choques externos que venham reverter a trajetória favorável do quadro internacional. Na verdade, conforme se procura demonstrar neste trabalho, a recuperação da economia brasileira depende ainda, de maneira crítica, da renegociação da dívida externa em condições mais favoráveis e de uma substancial elevação do grau de abertura da economia para o exterior.

Também no plano interno foram realizados ajustamentos significativos: Primeiro, a dependência de importações de combustíveis chegou a menos de 50% do consumo doméstico em 1984, contra mais de 80% em 1974; segundo, reduziu-se substancialmente o coeficiente de importações da economia (tanto as importações de bens de capital como de matérias-primas não-petróleo contraíram-se mais fortemente do que a redução da produção industrial); e, terceiro, o setor privado tornou-se mais capitalizado (numa amostra de 1.000 grandes empresas, o IBRE/FGV verificou que, entre 1980 e 1983, a

³A contenção salarial, o aumento dos impostos e a elevação da taxa de juros interna constituíram-se nos mecanismos através dos quais foi comprimido o dispêndio doméstico, requerido para gerar os excedentes refletidos nos superávits comerciais.

relação recursos próprios/recursos de terceiros das empresas privadas nacionais aumentou de 1,07 para 1,46, enquanto a das empresas estrangeiras cresceu de 0,7 para 0,98) e mais eficiente (o índice de produtividade industrial da FIESP⁴ cresceu continuamente de menos de 2% em 1980 para 8% em 1983, caindo para cerca de 3,5% no ano seguinte). Inclusive no setor público foram realizados alguns ajustes: aumento de impostos, eliminação de subsídios fiscais (crédito-prêmio do IPI) e creditícios (pré-financiamento) às exportações, redução de subsídios ao trigo, corte de investimentos das empresas estatais, etc.

Não obstante este esforço, permanece ainda um fundamental desequilíbrio financeiro do setor público, refletido no péssimo desempenho dos indicadores internos: inflação de 99,7% em 1982, 211% em 1983 e 223,8% em 1984; e necessidades de financiamento do setor público/PIB de 15,8, 18,6 e 20,5%, nesses mesmos anos. A dívida pública federal em poder do público/PIB, depois de cair de 6,8% em 1982 para 5,7% em 1983, voltou a se elevar para 7,2% em 1984, com uma clara tendência de continuar crescendo.⁵ Também as empresas públicas aumentaram seu endividamento: a pesquisa do IBRE/FGV mostrou que a relação recursos próprios/recursos de terceiros das empresas estatais caiu de 1,05 para 0,76 entre 1978 e 1983.⁶

⁴Índice é obtido através da relação entre o indicador de nível de atividade industrial e o índice de horas trabalhadas na produção.

⁵O fato de essa proporção ser ainda bastante inferior à apresentada pelas economias mais desenvolvidas (frequentemente superiores a 20%) não deve ser interpretado como indicando um espaço disponível para o crescimento da nossa dívida interna, dada a estreiteza da base institucional para colocação de títulos públicos no Brasil, além do óbvio impacto sobre as taxas de juros, já exageradamente elevadas.

⁶Como consequência desse maior endividamento, a participação das despesas financeiras sobre o total das despesas operacionais aumentou de 30 para 90% entre 1978 e 1983, enquanto que as empresas privadas nacionais passaram de 23 para 50% e as estrangeiras de 26 para 53%, no mesmo período.

As diferenças observadas nos indicadores de ajustamento do setor privado e do setor público deram origem às proposições simplistas de que apenas o primeiro se ajustou e que a resistência demonstrada pelo setor público - como se este fosse uma entidade de um outro planeta, sem articulações com o setor privado - tem sido a razão principal do fracasso do ajustamento interno da economia. Mesmo admitindo-se que os órgãos do setor público não estão submetidos às mesmas regras e constrangimentos em que operam as empresas privadas - o que explica sua menor sensibilidade às exigências do ajuste -, o aspecto convenientemente omitido é que as decisões no setor público atenderam menos a interesses autônomos e muito mais às demandas originadas do setor privado e da sociedade em geral. O enquadramento do setor público não se dá sem produzir efeitos indesejados - dos quais todos pretendem ser poupados.

Ao postergarem indefinidamente o ajustamento requerido pela economia desde o primeiro choque do petróleo, ou ao se recusarem a aplicar medidas corretivas muito severas, os responsáveis pela política econômica poderão ter cometido erros de percepção da gravidade dos problemas ou, ainda, de utilização incorreta de instrumentos de política, mas agiram, sobretudo, procurando acomodar a exigência do ajustamento com o atendimento de demandas específicas da sociedade (e do setor privado) em termos de manutenção de níveis mínimos de atividade econômica e de emprego.

A culpa que pode ser imputada ao governo é a de que, em primeiro lugar, não poderia ter subestimado a crise desencadeada pela elevação dos preços do petróleo e, em segundo (quando não mais havia dúvidas quanto à sua gravidade e extensão), deveria resistir à tentação da popularidade efêmera e expor claramente à sociedade a seriedade da crise, juntamente com um plano articulado e eqüitativo para combatê-la. Enfrentar com competência e coragem esse desafio era uma responsabilidade intransferível do governo.

Agora, um mínimo de coerência obriga a que a sociedade, ao pressionar por um maior esforço de ajustamento do governo, es-

teja igualmente disposta a aceitar e absorver os inevitáveis inconvenientes dessa decisão. Afinal, a sociedade teve, por parte do governo, o comportamento que ela própria escolheu - a despeito das imperfeições dos métodos então prevalecentes de encaminhamento e de implementação das demandas coletivas. Isso vale tanto para o empresariado, que reclamava da estatização da economia e paralelamente demandava mais encomendas por parte das empresas do governo, quanto para o público em geral, que exigia cortes nos gastos do governo e simultaneamente favorecia não somente a manutenção dos níveis de suprimento de petróleo mas também a transmissão gradual (e subsidiada) do impacto dos seus custos de importação sobre a estrutura de preços internos de derivados. É bem mais amplo, portanto, o conjunto dos responsáveis pelo insuficiente ajustamento do setor público.

Independentemente das contradições e das ambigüidades que caracterizam essa questão, o fato é que persistem restrições internas e externas bloqueando a desejada retomada do crescimento econômico. Além disso, é fundamental compreender que tais restrições (sobretudo as internas) não se resolvem espontaneamente no próprio processo de crescimento, mas, antes, precisam ser previamente equacionadas, sob pena de aguçarem desequilíbrios e tornarem sua remoção mais traumática - e de efeitos imprevisíveis.

Convém enfatizar, adicionalmente, que a retomada do crescimento não constitui apenas uma justa aspiração da sociedade brasileira, mas também um requisito técnico essencial para viabilizar a superação do mais grave desequilíbrio enfrentado pela economia brasileira desde a década de 30. Em primeiro lugar, porque é uma condição necessária para assegurar a estabilidade social e política do País, particularmente nessa fase difícil de transição de regime político. Em segundo, porque, dados o montante da dívida externa e os níveis alcançados pelas taxas de juros (reais) internacionais, o esquema atual de pagamento da dívida está comprometendo uma proporção exageradamente elevada das receitas de exportação, que não pode ser mantida a longo prazo com a estagnação ou o atrofiamento da capacidade produtiva do País.

O retorno às taxas históricas de crescimento da economia brasileira é perfeitamente factível. A permanência num estado depressivo (ocasionalmente alterado por alguma circunstância exógena favorável) não é o único caminho que se abre à economia brasileira. O espaço para crescer, entretanto, não está, de nenhum modo, assegurado. O que se pode dizer é que o sucesso (momentaneamente) alcançado no ajuste externo deixa maiores graus de liberdade para o equacionamento do desequilíbrio doméstico - este, sim, a restrição efetiva ao crescimento.

A discussão do ajustamento interno não constitui um objetivo específico deste trabalho. Cabe apenas reconhecer aqui que se trata de um problema extremamente difícil de ser equacionado e resolvido: não foi simples coincidência o fato de o maior sucesso ter sido alcançado justamente no ajuste do setor externo. Deve-se ter presente, inclusive, que a correção dos desequilíbrios remanescentes poderá agravar temporariamente a situação - o que exigirá uma grande sensibilidade com respeito aos limites de resistência dos tecidos social e político -, mas se trata de providência indispensável para repor o crescimento da economia em bases sólidas e duradouras.

No que concerne ao setor externo - o tema central deste trabalho -, o desafoço atual não oferece nenhuma garantia de que a restrição tenha sido removida. Como se procura demonstrar nas seções seguintes, a retomada do crescimento (auto-sustentado) dependerá, ainda, de: a) renegociação da dívida em bases mais favoráveis; b) maior abertura de economia; e c) maior eficiência dos agentes econômicos (empresas privadas e governo) e dos instrumentos de política econômica.

2 - A RESTRIÇÃO EXTERNA AO CRESCIMENTO: OS RESULTADOS DE UM EXERCÍCIO DE SIMULAÇÃO

O objetivo desta seção é ilustrar, numericamente, a proposição de que o País não tem condições de voltar a crescer a taxas aceitáveis se não forem obtidos termos mais favoráveis de pagamento da dívida externa e se, ademais, não for aumentado substancialmente o coeficiente de abertura da economia.

Para isso, serão usadas as simulações realizadas por Bacha (1984), que utilizou um modelo macroeconômico simples, mas bastante útil para a análise pretendida.

A restrição externa aparece, no modelo, limitando o produto efetivo via disponibilidade de divisas. O modelo contempla, ainda, a acumulação de um nível adequado de reservas e prevê o ingresso de recursos novos, em escala decrescente, para financiar o deficit em conta corrente, pelo menos até 1987, ano a partir do qual está prevista a geração de superavits nesta conta.

As projeções foram feitas quando ainda não se conheciam os resultados atípicos de 1984. Assim, algumas premissas importantes do modelo para esse ano - tais como o saldo de transações correntes (deficit de US\$ 5,3 bilhões contra um superavit efetivo de US\$ 654 milhões) e o crescimento real das exportações (7% contra os observados 21,4%) - aparecem inteiramente ultrapassadas. Também o aporte de recursos novos não parece corresponder às atuais intenções dos bancos internacionais. Entretanto, do ponto de vista das previsões do modelo, importa pouco se o deficit na conta de serviços for coberto pelo saldo de balança comercial ou por dinheiro novo. Como, além disso, não está garantida a continuidade dos bons resultados de 1984⁷ e o objetivo das simulações não é prever o que vai ocorrer efetivamente, mas dra-

⁷ O Banco Central está prevendo exportações de US\$ 25,6 bilhões em 1985, o que representaria uma queda de 5,2% em relação ao ano anterior.

matizar a necessidade de se relaxar a restrição externa e de se expandir a tradability da economia [Bacha (1984)], permanece válido o exercício.

As simulações são apresentadas na Tabela 2, considerando-se três cenários alternativos, que se distinguem pelas taxas admitidas de crescimento das exportações e pelo aporte de recursos novos (ver resumo no rodapé da Tabela 2).

No cenário A, o mais pessimista (em que as exportações crescem, em termos reais, a 7% em 1984 e 1985 e a 5% daí em diante), somente em 1989 o PIB cresceria a uma taxa superior a de crescimento da população (estimada em 2,5%). A renda per capita seria, em 1989, 6% menor que a de 1983 e 19% inferior a de 1980.

O cenário B (exportações crescendo a 7%, em termos reais, em todo o período) mostra uma substancial melhora das perspectivas de crescimento do País, como consequência de um desempenho mais expressivo das exportações. O crescimento do PIB ultrapassaria o da população já em 1987. Apesar disso, a renda per capita no final da década apenas igualaria a de 1983.

Esses resultados sugerem que a expansão das exportações e a renegociação da dívida externa em termos mais favoráveis são condições absolutamente essenciais para o País melhorar suas perspectivas de crescimento no restante da década. Naturalmente, como se verá na Seção 4, existem infinitas combinações das condições contratuais de pactuação da dívida que resultam em esquemas de pagamentos mais favoráveis.

No caso particular do cenário C (em que os recursos novos seriam mantidos constantes, em termos de dólar, no nível de US\$ 5,3 bilhões, a preços de 1984), a hipótese implícita é de que metade das despesas com serviços de fatores seria capitalizada a cada ano. Somente nessas condições (ou de algum outro esquema equivalente), excepcionalmente favoráveis, seria possível obter uma taxa de crescimento do produto em torno de 6,5%, já a partir

TABELA 2

BRASIL: RESTRIÇÃO EXTERNA E POSSIBILIDADES DE CRESCIMENTO

EM TRÊS CENÁRIOS ALTERNATIVOS - 1983/89

ANOS	CENÁRIO A			CENÁRIO B			CENÁRIO C		
	Financiamento do Deficit em Conta Corrente (US\$ bilhões de 1983)	PIB		Financiamento do Deficit em Conta Corrente (US\$ bilhões de 1983)	PIB		Financiamento do Deficit em Conta Corrente (US\$ bilhões de 1983)	PIB	
		US\$ bilhões de 1983	%		US\$ bilhões de 1983	%		US\$ bilhões de 1983	%
1983	6,3	300	-3,3	6,3	300	-3,3	6,3	300	-3,3
1984	5,3	306	1,9	5,3	306	1,9	5,3	306	1,9
1985	4,0	311	1,7	4,0	311	1,7	5,6	325	6,4
1986	1,8	306	-1,5	1,8	312	0,5	5,8	346	6,5
1987	-0,1	309	0,9	-0,1	322	3,1	6,1	369	6,5
1988	-2,1	315	2,0	-2,1	336	4,2	6,4	393	6,6
1989	-3,8	327	3,5	-3,8	356	6,1	6,8	419	6,6

FONTE: Bacha (1984, pp. 19-30).

Hipóteses comuns aos três Cenários - Inflação americana: 5% a.a.; taxa de poupança interna: 15,5%; elasticidade-renda do em-
prego: 0,4 utilização de capacidade (em 1983): 50% capacidade de exportação: 10% do PIB potencial; crescimento das econo-
mias industrializadas: 3% a.a.; elasticidade-renda da demanda pelas exportações brasileiras: 1,67%; taxa de juros interna
cional: 10,5%; importações de bens de capital: US\$ 9 para cada US\$ 100 de investimento; outras importações: US\$ 7,5 para
cada US\$ 100 de PIB;

CENÁRIO A - taxa de crescimento real das exportações: 7% em 1984/85 e 5% em 1986/89;

CENÁRIO B - taxa de crescimento real das exportações: 7% em 1984/89;

CENÁRIO C - taxa de crescimento das exportações: 7% em 1984/89; financiamento do deficit em conta corrente, em termos re-
ais, mantido ao nível de 1984.

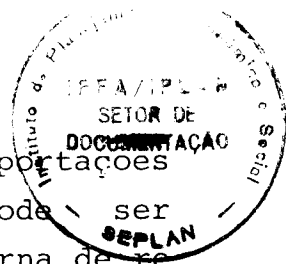
de 1985. E isso seria suficiente apenas para recompor a renda per capita que os brasileiros tinham em 1980. Seria, também, a taxa que, segundo estimativa corrente, tornaria possível a geração de empregos suficientes para absorver os 1,5 milhão de jovens que ingressam, a cada ano, no mercado de trabalho.⁸

A colocação do objetivo do crescimento econômico numa perspectiva de longo prazo - em contraste com a visão de curto prazo, em que a questão se reduz à utilização da capacidade instalada - deixa exposto o preocupante problema da redução da poupança agregada como conseqüência da desaceleração da economia: a poupança interna bruta, que era de 20,5% do PIB em 1977, caiu para 14,7% em 1983. E a poupança externa (deficit em conta corrente), que se mantinha em torno de 5% do PIB entre 1977 e 1982, diminuiu para 3,3% em 1983, sendo praticamente zerada em 1984. /Assim, a continuar essa tendência, o Brasil passará de absorvedor líquido de poupanças externas (como tem sido tradicionalmente o caso dos países em desenvolvimento) para exportador de capitais para os países ricos. Esta é uma razão adicional pela qual o esquema vigente de pagamento da dívida externa compromete as possibilidades de investimento e de crescimento da economia brasileira./

3 - A RETOMADA DO CRESCIMENTO E O PAPEL DAS EXPORTAÇÕES

Existem, atualmente, pelo menos quatro razões para se considerar as exportações como a variável crítica em qualquer estratégia de crescimento da economia brasileira. A primeira razão está na constatação óbvia de que a expansão das exportações foi, apesar de sua participação relativamente pequena no PIB (questão a que voltaremos mais adiante), o principal fator impulsionador da recuperação econômica verificada em 1984.

⁸ Mesmo neste caso não fica assegurada a absorção em atividades produtivas do enorme contingente de subempregados que, segundo a última estimativa do Ministério do Trabalho, já alcança a casa de 13 milhões de pessoas, o equivalente a 36,6% da população ocupada em atividades urbanas (Jornal do Brasil, 28/7/85).



A segunda razão reside no fato de que as exportações constituem o único componente da demanda agregada que pode ser estimulado a curto prazo sem esbarrar na limitação interna de recursos. De fato, o dispêndio público acha-se naturalmente contido pelo desequilíbrio financeiro do Governo; o investimento privado, pelos níveis das taxas de juros e pela extensão da capacidade ociosa; e o consumo privado, pela queda de renda real e pelas taxas de juros. Convém, em particular, não alimentar ilusões quanto à capacidade do setor público em promover a reativação da demanda agregada: sua situação financeira, simplesmente, não lhe permite exercer esse papel, sob pena de agravar o deficit de suas contas e dificultar ainda mais a recuperação da economia. Afinal, interessa um crescimento auto-sustentado e não espasmódico.

A terceira razão consiste na verificação elementar de que as exportações representam não somente a forma mais saudável de geração de recursos para saldar os compromissos da dívida externa e pagar importações essenciais, como também a única maneira factível diante da retração dos bancos internacionais em conceder financiamentos adicionais.

Por último, as exportações exercem um poderoso estímulo para a elevação do padrão médio de eficiência da economia, não somente como consequência dos ganhos em termos de economias de escala, mas também pela necessidade de disputar as preferências dos consumidores externos com concorrentes bem equipados - em ambos os casos com reflexos positivos para os consumidores domésticos.

Não obstante essas razões serem bastante intuitivas e de fácil constatação, permanece uma boa dose de ceticismo (e até de desconfiança) quanto à real importância das exportações. Há, em primeiro lugar, o argumento de que as exportações representam uma parcela relativamente pequena do PIB (12,3% em 1984), sendo incapazes, portanto, de assegurar taxas razoáveis de crescimento. De fato, simulações realizadas por Bonelli (1985), que utilizou

a matriz de relações intersetoriais da Fundação IBGE para captar tanto os efeitos diretos como os indiretos, indicam que um aumento simultâneo de 10% das exportações de todos os setores aumentaria a produção agrícola em 1,7%, da extrativa mineral em 4,3%, da indústria de transformação em 2% e o PIB em pouco mais de 1,2%. O impacto desse acréscimo das exportações sobre o emprego (utilizando-se as elasticidades emprego-produto obtidas da matriz de relações intersetoriais) seria ainda menos expressivo: 0,5% na agricultura, 0,9% na extrativa mineral e 1,1% na indústria de transformação.

Assim, seriam requeridos aumentos excepcionais das exportações (como o verificado em 1984) para produzir efeitos significativos sobre o produto e o emprego. A implicação a ser extraída desses resultados não deve ser, entretanto, a da inutilidade do esforço exportador, e sim a da imperiosa necessidade de ampliarmos substancialmente o coeficiente de exportação da economia brasileira.

O segundo fator de desconfiança em relação às exportações está associado ao desatualizado e falso dilema entre dar prioridade ao mercado interno ou ao externo. A própria recuperação de setores voltados predominantemente para o mercado interno, induzida, em boa medida, pela expansão das exportações em 1984, constitui um exemplo bem próximo da esterilidade desse debate. Vale a pena lembrar, ainda, que a estratégia de promoção de exportações da segunda metade dos anos 60 foi a forma encontrada para recuperar as perspectivas de crescimento da economia brasileira, comprometido pelo esgotamento da estratégia anterior (voltada para o mercado interno) baseada na industrialização substitutiva de importações. Além disso, talvez não por mera coincidência, as economias em desenvolvimento que exibem atualmente maior dinamismo são precisamente as que seguem políticas comerciais mais voltadas sobretudo para a exportação.

Admitamos, por um momento, que a "opção pelo mercado interno" seja a estratégia mais correta. O problema passa a ser,

então, o de definir e implementar políticas específicas (e realistas) para promover a reativação dos setores que produzem prioritariamente para o mercado doméstico, e que sejam compatíveis com a manutenção de um necessário equilíbrio entre os objetivos de estabilização econômica e de auto-sustentação do crescimento. As sugestões mais populares do tipo "descomprimir a massa salarial" ou "subsidiar o consumo de bens não-duráveis" certamente não se enquadrariam nesse critério. Não surpreende, portanto, que os proponentes da estratégia de crescimento "voltado para dentro" sejam mais propensos à retórica dos princípios do que ao pragmatismo das soluções.

Assim, parece mais sensato deixar que o fortalecimento do mercado doméstico ocorra como uma consequência natural do próprio processo de crescimento, antes que de políticas (inconsistentes) especificamente dirigidas para aquela finalidade. Se - conforme a argumentação anterior - a estratégia mais correta para o objetivo geral de crescimento da economia é a intensificação do esforço exportador, então esta será também a maneira mais adequada de desenvolver o mercado interno.

Evidentemente, não se está propondo expandir as exportações de qualquer forma, sem atentar para o custo dos recursos domésticos por unidade de divisa gerada. Há produtos cuja exportação (e produção doméstica) simplesmente não se justifica face à disparidade entre o custo interno de produção e o preço internacional. Existe, portanto, em um dado ponto de tempo, uma restrição óbvia quanto ao número e quantidade de produtos que o País pode exportar, em condições mínimas de eficiência. Da mesma forma, existem também limites à capacidade do País para promover rapidamente e em escala considerável, a reconversão de sua estrutura produtiva para ampliar o coeficiente de exportação.

Conseqüentemente, dadas essas restrições e, ainda, o estreitamento do espaço para o emprego dos instrumentos mais óbvios - política cambial e subsídios fiscais e creditícios -, o sucesso em expandir as exportações dependerá crescentemente da utilização mais eficiente dos instrumentos convencionais, da identificação de novos instrumentos (não convencionais) e de uma estrutura institucional mais ágil e eficiente.

4 - A ELEVAÇÃO DO COEFICIENTE DE ABERTURA DA ECONOMIA: A POLÍTICA DE EXPORTAÇÕES

Muito embora a discussão, nas seções anteriores, se tenha centrado na necessidade de expansão das exportações, a questão deve ser colocada, mais genericamente, em termos de abertura da economia - o que envolve, também, a correspondente ampliação do coeficiente de importação.

Apenas temporariamente e em circunstâncias especiais, o problema pode ser reduzido à ênfase na promoção das exportações. E isso, pelo menos, por duas razões bastante óbvias: qualquer país estará sempre, em menor ou maior grau, tendo que se abastecer, no exterior, de bens e serviços não produzidos domesticamente (ou produzidos, mas em condições inferiores de eficiência); e porque mais cedo ou mais tarde ele estará sendo pressionado pelos parceiros comerciais para estabelecer a equivalência dos fluxos de intercâmbio. Deve-se esperar, portanto, que em algum momento o Brasil será instado a reverter a tendência de crescente divergência entre os coeficientes de exportação e importação (de mercadorias e serviços), que vem ocorrendo nos últimos anos, como se pode ver na Tabela 3.

Assim, uma política de ampliação do grau de abertura da economia envolve, juntamente com as medidas tendentes ao aumento das exportações, a decisão de como dispor das receitas adicionais para permitir o aumento das importações (Seção 5), manter níveis adequados de reservas internacionais e pagar a dívida externa (Seção 6).

TABELA 3

BRASIL: COEFICIENTES DE EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO - 1979/84

(Em %)

ANOS	EXPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	IMPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS
	PIB	PIB
1979	6,8	8,8
1980	8,5	10,6
1981	9,0	9,4
1982	7,6	8,2
1983*	10,4	7,3
1984*	12,3	6,3

FONTE: Conjuntura Econômica (FGV)

*Estimativa.

No restante desta seção discutem-se aperfeiçoamentos nos dois instrumentos mais convencionais de estímulo às exportações - a política cambial e o sistema de financiamento das exportações - e propõe-se o ressarcimento dos demais impostos indiretos e contribuições parafiscais relativos à produção exportada, como forma de compensação da retirada do crédito-prêmio do IPI. Outro instrumento, talvez com efeitos potenciais mais benéficos ainda sobre as exportações - que é a generalização do sistema drawback -, por motivos que logo ficarão claros, será analisado na Seção 5.

4.1 - A taxa de câmbio real

Pode-se demonstrar que, no caso das economias de peque-

no porte e com certo grau de abertura (como a brasileira), diante da ocorrência simultânea de desequilíbrios interno (inflação) e externo (deficit no balanço de pagamentos), a política econômica deve ser orientada para promover a redução do dispêndio agregado e a elevação dos preços dos bens que, de forma efetiva ou potencial, entram no comércio internacional (bens exportáveis e bens importáveis) em relação aos que não entram (bens domésticos). No caso brasileiro recente, a alteração requerida nesses preços relativos foi efetivada pela adoção de uma política cambial ativa em conjunto com uma forte contenção salarial. Independentemente dos aspectos distributivos e das implicações inflacionárias dessas políticas, o certo é que tanto as exportações como as importações mostraram-se bastante sensíveis às mudanças necessárias ao restabelecimento do equilíbrio macroeconômico [Braga, Castelo Branco e Malan (1985)].

Evidentemente, existem limites à extensão em que as políticas cambial e salarial podem ser utilizadas para elevar a taxa de câmbio real a níveis compatíveis com metas predeterminadas para o balanço de pagamentos. No que concerne à taxa de câmbio, o limite é estabelecido não somente pela progressiva diminuição da sensibilidade das exportações e das importações às minidesvalorizações,⁹ mas também pelos seus efeitos colaterais indesejáveis, tais como os impactos sobre a dívida pública (indexada pelo câmbio) e das empresas (dívidas denominadas em dólar), bem como a realimentação inflacionária.

Quanto à política salarial, parece inteiramente afastada a possibilidade de retorno à contenção de salários. Muito pelo contrário: além da recuperação dos salários reais em 1984,¹⁰ dadas as novas condições políticas vigentes no País - mais favoráveis ao encaminhamento de reivindicações dos trabalhadores -

⁹ Há evidências de que isso já estaria ocorrendo, sobretudo com as importações, dado o estreitamento da margem para a substituição das importações.

¹⁰ O salário real médio na indústria aumentou 9,2% em 1984.

a expectativa é não só de obtenção de maiores percentuais de reajuste, como também de conquista de vantagens adicionais (encurtamento do período de reajustes, redução de horas semanais trabalhadas, etc.), que se traduzirão em mais acréscimos de salários reais.

A questão da política salarial é por demais complexa para ser orientada exclusivamente levando-se em conta as conveniências da política comercial. A recuperação do poder aquisitivo dos salários é inteiramente justificável e desejável, depois da compressão a que foram submetidos durante anos. Do ponto de vista da política comercial, entretanto, convém ter presente que: a) os menores salários reais existentes no Brasil constituem um importante fator de competitividade internacional no estágio atual de desenvolvimento econômico; e b) corrigidas pela produtividade - que é a variável relevante - essas diferenças de salários se reduzem acentuadamente.

Uma forma de compatibilizar, ainda que parcialmente, tais objetivos seria permitir maior flexibilidade nas negociações salariais (uma tendência que se observa hoje nos países mais desenvolvidos) e elevação dos salários reais por vias indiretas (maior eficiência dos serviços públicos essenciais, uso do PIS-PASEP para aplicações nas próprias empresas empregadoras, etc).

Dada, portanto, a evolução (e as incertezas) da política salarial, a manutenção de taxas de câmbio reais adequadas passará a depender primordialmente da política cambial, a qual está sendo pressionada adicionalmente pela recente eliminação (abril deste ano) do crédito-prêmio do IPI e pela redução (final do ano passado) do subsídio embutido no pré-financiamento das exportações de produtos manufaturados.

Temporariamente, e como subproduto da nova regra de cálculo das correções monetária e cambial, foi possível contabilizar uma desvalorização real de aproximadamente 10% entre abril e junho deste ano, reduzindo a sobrevalorização do cruzeiro frente

ao dólar a pouco menos de 2% (28% em relação à cesta das oito moedas mais importantes). Esse significativo alento dados aos exportadores começou, no entanto, a ser corroído já a partir de julho, quando, de conformidade com a regra acima, a correção cambial ficou abaixo da inflação (8,9 contra 7,6%). Assim, a menos que os preços voltem a subir mais lentamente, não é difícil antecipar o ressurgimento de pressões para uma mudança na política cambial. Neste caso, as observações a seguir poderão ser de alguma utilidade.

Em primeiro lugar, não constitui novidade o fato de que a eficácia do nosso sistema de minidesvalorizações - que objetiva preservar a paridade com o dólar numa situação (supostamente) de equilíbrio - está condicionada à estabilidade dos termos de troca, à manutenção da paridade do dólar com as demais moedas fortes e à ausência de fluxos especulativos de capital - condições estas cada vez mais difíceis de serem cumpridas. Em princípio, a cada alteração dessas premissas dever-se-ia promover uma variação compensatória na taxa de câmbio, independentemente do critério convencional de desvalorização com base no diferencial de inflação doméstica e americana. De uma maneira mais geral, essa variação compensatória deveria ocorrer sempre que acontecessem fatos tais como mudança na legislação salarial, intensificação de protecionismo nos países industrializados, redução de subsídios fiscais e creditícios às exportações, etc.

A efetivação de todas essas correções pode revelar-se uma tarefa bastante complexa, afora a dificuldade em se determinar a magnitude da correção necessária em cada caso. Uma forma mais operacional de tratar o problema seria complementar o critério convencional de desvalorização com a cuidadosa monitoração das principais variáveis externas e alvos da política comercial-balança comercial, saldo em conta corrente e reservas internacionais - para detectar (e promover, na margem) as requeridas alterações na taxa de câmbio.

Em segundo lugar, dadas as oscilações do dólar americano em relação às outras moedas, seria de toda conveniência que a

desvalorização cambial passasse a se basear numa cesta (ponderada) de moedas, tal como a composta pelas oito moedas dos nossos parceiros comerciais mais importantes. Para se ter uma idéia da diferença que essa mudança traria, basta observar que o cruzeiro entre junho de 1984 e junho de 1985, foi desvalorizado em 246,1% em relação ao dólar norte-americano e somente em 228,1% frente à média ponderada das oito principais moedas.

Por último, há a questão do índice usado para orientar as desvalorizações cambiais, que no caso brasileiro é o Índice Geral de Preços (IGP), publicado pela Fundação Getúlio Vargas, o qual resulta, como se sabe, de uma média entre o índice de preços ao consumidor no Rio de Janeiro (com peso 0,6), o índice de preços por atacado (com peso 0,3) e o índice de construção civil (com peso 0,1). Ora, só faz sentido desvalorizar o câmbio para refletir variações de preços de bens passíveis de serem comercializados com o exterior (bens exportáveis e bens importáveis). Não há qualquer lógica em transmitir aos preços desses bens as mudanças de preços de produtos cujo mecanismo de determinação de preços independe da influência do mercado externo. Nesse sentido, não se justifica, por exemplo, que o índice de preços da construção civil seja considerado para as desvalorizações cambiais.

Deve-se reconhecer a existência de algumas dificuldades na construção de um índice de produtos comercializáveis, a começar pelo problema de classificação desses bens. Mas sempre será possível definir uma cesta de produtos mais adequados para servir de base à elaboração de um índice de preços para orientar a política cambial.

4.2 - O sistema de financiamento e de seguro de crédito às exportações

A participação dos produtos industrializados no total das exportações brasileiras triplicou nos últimos 15 anos. E, contrariamente aos produtos básicos, cujas vendas são normalmente

realizadas à vista, os produtos industrializados tendem a ser vendidos a prazo.

Além disso, desde a ruptura do sistema financeiro internacional, em fins de 1982, que lançou a grande maioria dos países em desenvolvimento em aguda crise cambial (reduzindo, drasticamente, sua capacidade de pagamento), o prazo concedido pelo vendedor passou a desempenhar, muitas vezes, um papel mais decisivo do que o próprio preço das mercadorias.

Este não é um problema particularmente sério para nossos concorrentes localizados nos países industrializados, que contam com infra-estrutura financeira muito mais desenvolvida, além do apoio de seus governos, freqüentemente sob a forma de concessões de créditos em bases preferenciais. Contam, além disso, com a inestimável vantagem representada pela tradição como fornecedores mundiais longamente estabelecidos.

O exportador brasileiro, por seu turno, dispõe de um sistema de financiamento às vendas externas (pós-embarque) burocratizado e desarticulado, que funciona como permanente escassez de recursos.¹¹ Nestas circunstâncias, não é difícil compreender porque a exportação ainda permanece, no Brasil, como uma atividade restrita a um número relativamente pequeno de participantes, a despeito do prolongado ciclo recessivo que o País atravessa.

As dificuldades dos exportadores localizados em países em desenvolvimento se estendem também à fase do pré-embarque. Os mercados financeiros segmentados e pouco desenvolvidos, com altas taxas de juros prevalecentes no seu segmento livre, estabelecem uma desvantagem definitiva no que concerne ao capital de giro para os produtores/exportadores locais vis-à-vis seus concorrentes externos. No Brasil, prevalecia, até recentemente, um sistema de crédito oficial fortemente subsidiado, canalizado por

¹¹ Para uma análise detalhada do sistema brasileiro de financiamento às exportações, ver Baumann Neves e Braga (1985).

intermédio da rede bancária privada, que compensava, com sobras, aquela desvantagem. Pressionado pela necessidade de conter o deficit do setor público, o Governo transferiu a responsabilidade do pré-financiamento das exportações aos bancos privados, com prometendo-se a pagar, entretanto, um subsídio de 15%. Dadas as elevadas taxas de juros vigentes no mercado financeiro (em torno de 25% em agosto de 1985), estes recursos permanecem ainda bastante caros.

O alto custo do crédito não é, entretanto, o único problema do sistema brasileiro de pré-financiamento das exportações. Em primeiro lugar, o montante disponível de crédito para um exportador depende da faixa de assistência em que o produto é colocado na lista da CACEX e do desempenho da empresa no ano anterior. Só excepcionalmente, no caso do Certificado de Habilitação Especial, o crédito está associado aos pedidos em carteira - que é o que determina as necessidades de capital de giro. Além disso, o acesso ao crédito subsidiado não está aberto às exportações indiretas (realizadas pelo supridores domésticos de insumos incorporados aos produtos exportados).

Uma forma bastante engenhosa de resolver esses problemas é através do mecanismo da carta de crédito doméstica, utilizada pela Coréia,¹² pela qual o exportador indireto tem acesso ao mesmo crédito, irrestrito e automático, que dispõe o exportador direto (que recebeu a carta de crédito original). A carta de crédito doméstica é um documento criado por um banco que declara ao exportador indireto que o banco pagará, em nome do exportador direto, um saque contra ele (o banco) quando o exportador indireto comprovar a entrega das mercadorias ao exportador final.

Uma vantagem adicional da carta de crédito doméstica é a delegação de boa parte da responsabilidade pela administração do sistema aos bancos comerciais, que normalmente apresentam maior eficiência administrativa do que as agências governamentais.

¹²O sistema de promoção comercial da Coréia está resumido na seção seguinte.

Por último, a carta de crédito doméstica, pelo fato de ter como garantia uma carta de crédito (original) irrevogável, resolve, em grande parte, um problema sério dos sistemas de financiamentos, ou seja, a insuficiente capacidade das pequenas e médias empresas para oferecerem garantias a essas operações.

Estreitamente associado ao financiamento das exportações está o seguro de crédito a essas operações. Sempre que o pagamento pelas exportações for realizado por métodos diferentes de carta de crédito à vista, um seguro de crédito torna-se indispensável para cobrir os riscos e, assim, estimular o produtor doméstico a se aventurar no mercado internacional.

Em consequência, mesmo os poucos países que não dispõem de esquemas de financiamentos preferenciais às exportações não deixam de apoiar as vendas externas com sistemas mais ou menos abrangentes de seguro de crédito. Em vários países, os dois tipos de apoio encontram-se de tal maneira vinculados que, inclusive, sua administração fica a cargo de um só organismo.

O sistema de seguro de crédito às exportações no Brasil caracteriza-se por uma multiplicidade de instituições envolvidas - o IRB, a CACEX, o Banco Central e as seguradoras privadas -, que atuam com escassa coordenação entre si. Além disso, a principal instituição do sistema - o IRB - tem nessa modalidade de seguro apenas uma (e das mais trabalhosas e menos lucrativas) de suas atividades e atribuições, manifestando, em consequência, pouco interesse no seu aperfeiçoamento.

Independentemente de melhorias que poderiam ser introduzidas ao nível dos mecanismos e das modalidades de financiamento, há seguramente um espaço para tornar o sistema mais eficiente e dinâmico, mediante reformas de natureza institucional. A mais promissora dessas alternativas consiste na criação de um banco de exportação e importação, nos moldes existentes em vários países, como os Estados Unidos, o Japão e a Coreia.

Este banco - que concentraria as funções do sistema hoje distribuídas pela CACEX, Banco Central, BNDES e IRB - estaria aparelhado para desempenhar, com maior flexibilidade, todas as funções e tarefas específicas dos sistemas de financiamento e de seguro de crédito às exportações. O banco poderia perfeitamente manter as funções de órgão executor da política oficial para o setor (inclusive administrando a concessão de financiamentos em bases preferenciais), além de gerir fundos de financiamento auto financiáveis e com estrutura diversificada de captação de recursos.

4.3 - Ressarcimento de impostos e contribuições parafiscais que incidem sobre as importações

As exportações de produtos manufaturados já se encontram isentas da cobrança dos impostos sobre produtos industrializados (IPI) e sobre circulação de mercadorias (ICM) - ambos indiretos e incidentes sobre o valor adicionado. A legislação concede, ainda, a isenção do imposto de renda de pessoa jurídica incidente sobre os lucros oriundos da exportação de produtos manufaturados.¹³ De 1969 até abril deste ano existiu (com uma interrupção e várias modificações) um subsídio explícito a essas exportações, representado pelo crédito-prêmio do IPI, que esteve sempre sob pressão do GATT e de alguns parceiros comerciais para sua eliminação.

Embora sem lograr convencer os negociadores externos, a alegação do Governo brasileiro era de que o crédito-prêmio do IPI destinava-se ao ressarcimento de outros impostos e contribuições parafiscais cobrados nas exportações, cujas modalidades de incidência não permitiam sua exata quantificação. Enquanto foi possível ir contempORIZANDO, o crédito-prêmio foi mantido, uma

¹³O sistema de incentivos fiscais à exportação de produtos manufaturados inclui ainda o drawback e os programas BEFIEX/CIEX.

vez que era a forma mais prática (a que todos já estavam habituados) de repassar o subsídio à atividade exportadora - que era o que efetivamente interessava.

A eliminação do subsídio, que terminou ocorrendo tanto por pressão externa quanto pela necessidade de se conter o deficit do setor público, causou um duro golpe aos exportadores, num momento em que estes se deparavam com a diminuição da demanda externa, a sobrevalorização do dólar, a diminuição do subsídio creditício e uma nova realidade salarial.

Em tais circunstâncias, o rebate daqueles outros impostos indiretos e contribuições parafiscais ainda embutidos no valor das exportações poderia representar um importante fator de reforço da competitividade dos produtos brasileiros, com a vantagem adicional de se constituir em prática menos sujeita a retaliação por parte da comunidade internacional de comércio.

Entre esses impostos e contribuições encontram-se os impostos únicos (sobre combustíveis e lubrificantes, sobre energia elétrica e sobre minerais) e as contribuições para o PIS-PASEP, a previdência social, o Finsocial e o FGTS.

O ressarcimento desses impostos e contribuições recolhidos pelas empresas exportadoras apresenta três tipos de problemas. O primeiro é que, ao contrário do IPI e do ICM, que incidem sobre o valor agregado, esses impostos e contribuições incidem sobre o total das transações ou da folha de salário. Desse modo, o ressarcimento na ponta da exportação é parcial, uma vez que só retira do preço o ônus fiscal incorrido pelo exportador, permanecendo incorporada uma parcela (impossível de ser mensurada) correspondente ao pagamento desses impostos e contribuições em etapas anteriores do processo de produção e circulação dos produtos. Logicamente, apenas a desoneração da parte incorrida pelo exportador já poderia representar um estímulo decisivo às exportações.

O segundo problema tem a ver com o impacto sobre a arrecadação desses impostos e contribuições para as finanças das instituições que administram tais recursos ou do Governo Federal, na hipótese de ressarcimento dessas perdas de arrecadação. A solução, aqui, é considerar várias alternativas de percentuais de ressarcimento (100, 75 e 50%, por exemplo) para se chegar a um esquema compatível com a capacidade financeira do Governo. Como se verá mais adiante, essa medida poderia ser acoplada a uma proposta de eliminação dos regimes especiais de importação (de justificativa discutível), que poderia representar um importante reforço de caixa para o Governo, talvez até compensando os mencionados ressarcimentos.

O terceiro problema, intimamente ligado ao anterior, reside na necessidade de se obterem estimativas sobre o efeito dos distintos esquemas de ressarcimento sobre a competitividade das exportações e sobre a arrecadação dos respectivos impostos e contribuições. Quanto a isso, pode-se dizer que é perfeitamente possível chegar-se a cálculos bastante precisos (globais e desagregados) desses impactos relativamente a alguns dos itens mencionados e a estimativas aproximadas (apenas globais) para outros, utilizando-se informações fiscais disponíveis.

5 - A AMPLIAÇÃO DO GRAU DE ABERTURA DA ECONOMIA: A POLÍTICA DE IMPORTAÇÕES

As avaliações mais recentes da política de importação no Brasil concluem invariavelmente pela necessidade (e urgência) de uma reforma tarifária. As principais razões apontadas são as seguintes:

a) o atual sistema tarifário, que foi concebido em 1957, está ultrapassado, uma vez que não se ajustou convenientemente às profundas transformações da estrutura produtiva ocorridas desde então;

b) em vez disso, as numerosas alterações introduzidas no sistema (sobretaxas, isenções, etc.) tiveram o objetivo primor

dial de combater a crise cambial, sem que houvesse a preocupação de compatibilizá-lo com as políticas industrial e de comércio exterior;

c) as isenções tarifárias concedidas através dos "regimes especiais de importação" reduziram de 47,5 para 13,7%, em 1982, a alíquota média (ponderada) das importações exclusive trigo e petróleo [Araújo (1985, p. 231)];

d) ao mesmo tempo, a função de proteger a indústria foi sendo progressivamente transferida das tarifas para um grande número de barreiras não-tarifárias, consideradas mais "eficazes";¹⁴

e) o efeito conjunto das barreiras protecionistas no sentido de eliminar a pressão competitiva criada pela importação estimula a ineficiência do sistema econômico, afetando, inclusive, a competitividade das exportações; e

f) o sistema tornou-se muito vulnerável às pressões e retaliações dos parceiros comerciais.

A simples enumeração dessas distorções já fornece o roteiro da reforma tarifária: reexaminar os regimes especiais de importação, eliminar barreiras não-tarifárias (ou transformá-las em tarifas) e conceber uma nova estrutura tarifária, mais adequada ao estágio de desenvolvimento da economia brasileira e ajustada às políticas industrial e comercial.

O problema central está exatamente neste último ponto: qual é a estrutura tarifária mais adequada ao nosso estágio de desenvolvimento? É possível compatibilizar a proteção à indústria doméstica (objeto da política industrial) com um regime de livre

¹⁴Tais como: proibições de importações, suspensão de guias de importação, contingenciamento de importações, monopólios estatais, exigência de financiamento externo, programas de importação, lei de similaridade e cobrança do IOF.

comércio para a atividade exportadora (objetivo da política comercial)? Qual a estratégia de implementação da reforma e qual o aparato administrativo requerido pelo novo sistema tarifário?

Nos itens seguintes procura-se, muito resumidamente, dar resposta a estas questões.

5.1 - Proteção tarifária e estratégia comercial

Uma das proposições mais estabelecidas da teoria econômica (neoclássica) é a de que as restrições às importações reduzem também as exportações, através dos ajustamentos que se processam nos preços relativos.¹⁵ Assim, o livre comércio não só maximizaria, estaticamente, o bem-estar social (isso também pode ser demonstrado), como as exportações.

Com base nestas previsões teóricas e, ainda, na evidência proporcionada pelo maior sucesso hoje apresentado pelos países que adotam políticas comerciais mais abertas (em relação aos que seguem estratégias mais voltadas para dentro), muitos economistas de formação neoclássica sentem-se bastante seguros em recomendar substanciais rebaixamentos nos níveis usuais de proteção.

Para levar em conta o fato de que a proteção alcança não só os produtos finais mas também os insumos utilizados nos processos de produção, as recomendações de liberalização dirigem-se aos níveis de proteção efetiva, antes que aos de proteção nominal. Costuma-se admitir, ainda (sem muita convicção), com base no argumento de proteção à "indústria nascente", um moderado grau de proteção efetiva uniforme, que pode ser alcançado fazendo convergir as tarifas nominais para aquele nível desejado de proteção efetiva.

¹⁵ As restrições causam não só o aumento dos preços internos dos bens importáveis, mas também dos bens domésticos (nontradables), cuja demanda aumenta. Em um sistema de taxas de câmbio fixas, o preço dos bens exportáveis fica constante, o que diminui o incentivo relativo à exportação [ver Harberger (1985)].

De um modo geral, essas considerações aplicam-se e devem ser levadas em conta na reforma tarifária que precisamos implantar no Brasil.

A não aceitação estrita dessas ponderações deve-se a duas razões básicas: a primeira é que a aplicação de uma tarifa efetiva reduzida e uniforme implica abrir mão de uma política industrial ativa (baseada em vantagens comparativas dinâmicas) que, como se argumenta mais adiante, deve ser preservada; e a segunda - e aqui está o motivo de termos deixado para discutir esse assunto junto com a política de importações e não com a de exportações - é o fato de que a liberalização das importações não constitui uma exigência para a expansão das exportações, desde que se assegure ao exportador igualdade de condições com os concorrentes no exterior (através de um regime de livre comércio para produtos e insumos) e no mercado doméstico (através da concessão de idênticos incentivos para as vendas neste mercado e no exterior).

Uma forma de proporcionar esse status de neutralidade aos exportadores, já amplamente testada e com sucesso, é apresentada pela experiência coreana, que é descrita, em suas grandes linhas, na subseção a seguir.¹⁶

5.2 - O modelo coreano

Ao trazer a experiência coreana em apoio à proposta de uma mudança de certa profundidade em nossa política comercial, deve-se ressaltar, inicialmente, dois aspectos. Em primeiro lugar, apesar de ser considerada, juntamente com Hong-Kong e Cingapura, como um exemplo bem-sucedido de estratégia comercial voltada para fora (outward-looking strategy), a Coréia nunca adotou políticas extremas de livre comércio como aqueles dois exemplos. Ao contrário, a estratégia comercial escolhida foi, tipicamente, não-neutra, no sentido de que foram mantidas restrições a importações

¹⁶Uma descrição mais detalhada do modelo coreano pode ser encontrada em Rhee (1985).

(tarifárias e não-tarifárias) para setores em que havia interesse em desenvolver internamente. A estratégia comercial da Coréia pode ser melhor caracterizada como orientada para o setor exportador (export-led strategy). Em segundo, além do elemento aqui destacado - livre comércio de produtos e insumos -, o status de neutralidade concedido aos exportadores inclui, ainda: a) política cambial realista; b) acesso automático ao crédito para capital de giro, a taxas competitivas; e c) política salarial flexível.

A solução coreana para assegurar o regime de livre comércio aos exportadores é conceder automaticamente licenças de importação para matérias-primas e insumos intermediários (e bens de capital) para os exportadores diretos e indiretos (fornecedores locais dos produtores-exportadores). Dessa forma, os produtores que criam valor adicionado na exportação podem escolher livremente entre insumos importados e domésticos (a preços internacionais), independentemente do estágio (final ou intermediário) em que se encontram no processo de produção.

A noção de automaticidade é fundamental para o funcionamento do sistema coreano, tanto para a liberação das licenças de importação quanto para o acesso ao crédito para capital de giro.

Para o reembolso (ou a isenção) do imposto de importação são utilizados dos tipos de drawback: o individual (que representa 80% do total), em que o benefício é determinado caso a caso, identificando-se todas as importações realizadas com isenção, sendo, portanto, bastante custoso em termos administrativos; e o fixo, que é estimado com base em uma relação de coeficientes de insumo-produto, publicada periodicamente pela Input Coefficient Administration. Em ambos os casos, o valor do benefício vai depender desses coeficientes, dos preços dos insumos importados (em moeda local) e das tarifas cobradas. Os exportadores, embora possam optar livremente pelo uso dos dois tipos de drawback, de um modo geral utilizam o individual para os itens mais importantes de cada produto (quando, então, compensa o custo administrativo), deixando o drawback fixo para os itens menores.

Naturalmente, na medida em que os exportadores (diretos e indiretos) podem escolher entre insumos importados e produzidos domesticamente, os preços destes não podem exceder os preços dos primeiros, livre de tarifa.

Do ponto de vista administrativo, o sistema é operado pelos bancos comerciais, os governos estaduais, o Office of Industrial Promotion do Ministry of Commerce and Industry - que integram a Input Coefficient Administration - e o Internal Revenue Service, para o reembolso dos impostos (drawback).

Resumidamente, são as seguintes as principais vantagens do modelo coreano:

a) reduz o viés antiexportador da política comercial de uma forma que não implica riscos de retaliação (como ocorre com os subsídios explícitos à exportação);

b) é compatível com a manutenção de uma política industrial baseada em restrições às importações;

c) permite ao país explorar suas vantagens comparativas no mercado internacional, uma vez que seus exportadores estarão em igualdade de condições com os concorrentes externos; e

d) incorpora as pequenas e médias empresas às atividades exportadoras (indiretas).

Naturalmente, o sistema é bastante exigente em termos administrativos (inclusive para coibir abusos), mas as vantagens acima, ilustradas pela experiência coreana, constituem um bom motivo para o exame de sua aplicação no Brasil.

5.3 - Reforma tarifária: conteúdo, estratégia e instituição

Conforme sugerido na subseção anterior, a reforma do sistema tarifário compreenderia:

a) a reavaliação dos regimes especiais de importação, com vistas à sua racionalização/redução/eliminação;

b) o reexame das barreiras não-tarifárias, tendo em vista a sua redução/eliminação/trans formação em tarifas;¹⁷ e

c) a montagem de uma nova estrutura tarifária.

Os dois primeiros itens poderiam ter início imediatamente, a partir das informações acumuladas na Comissão de Política Aduaneira (CPA).

Com relação à montagem da nova estrutura tarifária, que constitui um elemento fundamental da política industrial, o problema é bem mais complexo. É fácil perceber a importância de se dispor de cálculos mais precisos e atualizados da proteção efetiva, para informar o debate sobre os níveis "adequados" de proteção efetiva, que deveria ser o mais amplo possível.¹⁸

À luz dos comentários anteriores sobre a necessidade de se adotar uma política industrial ativa (discriminatória) e, por outro lado, dada a conveniência, por motivos de eficiência alocativa, de se reduzir ao máximo a dispersão das tarifas nominais,¹⁹ uma solução de compromisso seria considerar dois grupos de atividades com as seguintes características: o primeiro incluiria as atividades candidatas a uma promoção seletiva, ficando as demais no segundo grupo.

¹⁷ Uma forma prática de determinar o equivalente tarifário de algumas dessas barreiras seria através da comparação de preços internacionais.

¹⁸ Esses estudos estão sendo desenvolvidos no âmbito do Instituto de Pesquisas do IPEA.

¹⁹ Uma outra justificativa para a uniformização das tarifas nominais está em que constitui a maneira mais prática de garantir que a proteção efetiva "desejada" não seja constantemente alterada pelas variações de preços domésticos e externos.

A rationale para a separação nesses dois grupos é a identificação de atividades com potencial de se tornarem eficientes ao longo do tempo (argumento da "indústria nascente").²⁰

A base desse potencial de crescimento seria o desenvolvimento de uma capacitação tecnológica, enquanto o critério para avaliar essa evolução seria o desempenho exportador das atividades selecionadas. A esse grupo de atividades conceder-se-ia uma proteção mais elevada, temporária e declinante.

O segundo grupo teria alíquotas mais reduzidas e uniformes.²¹ A definição tanto das alíquotas discriminatórias quanto das uniformes deve resultar de um amplo debate sobre a política industrial.

No que concerne à questão institucional, o primeiro aspecto que precisa ser enfatizado é o fato de a tarifa aduaneira ser muito menos um instrumento fiscal (para gerar receita para o Governo) do que um instrumento - o principal - de política industrial. Não por acaso, nos países modernos institucionalmente, a responsabilidade pela política aduaneira cabe ao Ministério da Indústria e do Comércio - onde "comércio", no caso, significa comércio internacional e não doméstico, como na tradição brasileira. Entretanto, para a implementação da necessária reforma tarifária, pode ser bem menos importante a adequação da competência institucional do que a competência técnica e a decisão política de promovê-la.

²⁰ Considerada numa perspectiva dinâmica, uma política de tarifas e outras restrições à importação pode ser superior ao livre comércio se a perda (imediate) de excedente do consumidor for mais do que compensada pelos ganhos futuros decorrentes daquelas restrições [ver Pack e Westphal (1984, pp. 41-2)].

²¹ Caso se quisesse desestimular a importação de algum produto supérfluo colocado nesse grupo, não se deveria aumentar a tarifa nem outro tipo de restrição à importação - bastaria aumentar o IPI. Evitar-se-ia, assim, a importação e também uma produção interna ineficiente.

Em segundo lugar, a partir do momento em que existir uma estrutura tarifária racional, devidamente ajustada à política industrial e legitimada pelo amplo debate entre os segmentos representativos de sociedade, não haverá mais justificativa para a enxurrada de pedidos de alterações de tarifas que aporta diariamente na CPA.

Em terceiro lugar, deve-se ter presente que o caráter liberalizante de uma reforma tarifária concebida nessas linhas, embora possa servir de elemento de barganha no processo de renegociação da dívida externa (ver Seção 6), justifica-se fundamentalmente tendo em vista os interesses de corrigir distorções e de recuperar a eficácia de um poderoso instrumento de política econômica.

Por último, como consequência mesma do caráter liberalizante da reforma, pode resultar uma certa vulnerabilidade das atividades domésticas a práticas de dumping promovidas por empresas estrangeiras. Torna-se necessário, portanto, que o País tenha uma "lei de comércio", não só para fazer frente a essas eventualidades, mas também para se constituir em instrumento de retaliação contra medidas discriminatórias e injustificáveis, adotadas por outros países.

6 - A QUESTÃO DA RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA

Nos últimos três anos o Brasil pagou, em média, uma conta superior a US\$ 11,5 bilhões de juros sobre a sua dívida externa, o que correspondeu a cerca da metade da receita média obtida com as exportações no mesmo período. Embora sem pagar amortizações (que, nos termos do atual acordo com os credores externos, são incorporados ao principal), a remessa de recursos para o exterior nessas proporções exigiu, como já mencionado, um enorme esforço interno de acumulação de excedentes. O esforço foi de tal intensidade que, em 1984, o País pôde prescindir de empréstimos adicionais (dinheiro novo) para fechar suas contas e ainda acrescentou US\$ 3,7 bilhões às suas reservas internacionais.

Assim, apesar de administrar a maior dívida externa entre os países em desenvolvimento, num contexto de taxas de juros extraordinariamente elevadas, o Brasil vem conseguindo honrar os compromissos assumidos.

Pareceria, à primeira vista, que a questão da dívida externa encontra-se equacionada, tornando dispensável a renegociação dos seus termos. Inclusive porque, a continuar se repetindo o resultado de 1984, quando a dívida não aumentou, e dada uma inflação americana em torno de 4% ao ano, o valor real da dívida estaria caindo ao longo do tempo. Para um país com PNB acima de US\$ 250 bilhões e que deverá continuar crescendo a taxas anuais superiores a 5%, a situação pode se afigurar perfeitamente administrável.

Por que, então, a insistência na necessidade da renegociação da dívida? Há quatro razões principais. A primeira consiste em que a forma como vem sendo equacionado o problema dos países mais endividados é profundamente discriminatória e injusta. É certo que houve uma boa dose de irresponsabilidade na extensão em que esses países recorreram ao endividamento externo para financiar projetos excessivamente ambiciosos de desenvolvimento ou simplesmente para adiar inevitáveis ajustes internos. Mas a mesma coisa pode ser dita com respeito aos bancos internacionais, que se envolveram nessas operações sem uma competente avaliação dos riscos envolvidos. Nada mais justo, portanto, que lhes caiba também parte do custo do ajustamento.

Hã, além disso, o fato de que o agravamento do problema da dívida surgiu exatamente com a brutal elevação das taxas de juros internacionais, a partir de 1979, provocada pela combinação de política monetária contracionista e política fiscal expansiva adotada pelo governo dos Estados Unidos. Com isso - e à custa dos enormes sacrifícios impostos aos países em desenvolvimento mais endividados - a maior potência econômica do mundo passou a atrair os recursos externos requeridos para financiar o excesso de dis-

pêndio doméstico, refletido nos seus crescentes deficits orçamentários.

A segunda razão para a necessidade da renegociação da dívida decorre de que, juntamente com a queda da poupança interna ocorrida nos últimos anos (que chegou a 14,7% do PIB em 1983), a poupança externa líquida reduziu-se drasticamente: de uma média em torno de 5% entre 1978 e 1982, ela baixou para 3,3% em 1983 e zero em 1984. O fato de não contarmos com a suplementação de poupanças externas (pelo contrário, o risco que corremos é de nos tornarmos exportadores de capitais para os países ricos), como tradicionalmente ocorre com os países em desenvolvimento, compromete o objetivo de crescimento (auto-sustentado) a taxas consideradas socialmente adequadas, que exige disponibilidades mínimas de poupança.

A terceira razão é que, a despeito da relativa tranquilidade da situação atual (em que as taxas de juros externas apresentam, inclusive, uma leve tendência de queda), o País permanece fundamentalmente vulnerável a fatores exógenos que podem afetar o desempenho do balanço de pagamentos. Essa circunstância sugere, no mínimo, a necessidade de existirem mecanismos automáticos de salvaguarda.

A última razão - que é a que interessa do ponto de vista prático - é que o Brasil tem um "cacife político" não suficientemente utilizado, associado ao fato de que é um grande devedor (cuja situação de solvência interessa a todos preservar) e tem uma importância geopolítica inquestionável numa área sensível, onde, coincidentemente, está enterrado o grosso dos empréstimos internacionais problemáticos (uma decisão unilateral brasileira, por exemplo, em estabelecer um percentual fixo das receitas de exportação para o pagamento da dívida teria um impacto bem diferente do causado pela recente decisão do governo peruano).

Além de outros possíveis motivos, a fragilidade revelada pelos representantes brasileiros até agora decorreu do insu-

ciente fôlego financeiro para prolongar o processo de negociação. Essa situação foi superada pelo confortável nível atual das reservas internacionais e pela continuidade do bom desempenho apresentado pela balança comercial.

A resistência manifestada pelos bancos internacionais em alterar os termos do acordo atual tem, por seu turno, algumas explicações óbvias e outras nem tanto. Entre as primeiras, destacam-se: o fato de que não lhes interessa alterar um esquema que preserva seus lucros;²² e, no caso dos bancos americanos, a regulamentação bancária, que obriga à constituição de reservas para os nonperforming loans, reduzindo o lucro e afetando a imagem dos bancos.

As razões não tão óbvias merecem alguns comentários adicionais. A primeira é a noção de que qualquer concessão ao Brasil constituiria um "precedente" a ser invocado pelos demais devedores. O que precisa ficar claro é que a concessão seria uma consequência do fato de que o Brasil apresenta um maior potencial de superação da crise (representa um menor risco) em função do porte de sua economia e do acerto das políticas domésticas, o que estabelece uma distinção essencial em relação a outros países devedores.

A outra razão é a idéia (a respeito da qual os bancos estão tão parcialmente corretos) de que o ajustamento exige inevitavelmente sacrifícios, sendo, portanto, a política de "manter a rédea curta", apesar de impopular, a única que funciona. O equívoco, no caso, é não levar em conta que o desequilíbrio que o País atravessa é estrutural e que, dessa forma, não pode ser superado mediante políticas que comprometam a capacidade de a economia continuar

²²A resistência à mudança constitui, assim, a atitude mais racional até o ponto em que os devedores cheguem à conclusão de que os sacrifícios impostos não sejam essencialmente distintos dos que resultariam de uma decisão unilateral.

crescendo. Além disso, sempre existe o perigo de que o tecido social e político simplesmente não resista, desencadeando pressões por soluções mais drásticas.

As condições mais favoráveis de pagamento da dívida - cuja incorporação às próximas negociações são altamente recomendáveis - estão razoavelmente descritas (e justificadas) em várias propostas feitas, nos últimos tempos, tanto por autores nacionais como estrangeiros²³ e compreendem, essencialmente: a redução de spreads, a capitalização dos juros que excederem um montante (ou um percentual) máximo e a ampliação dos prazos de pagamento.

Não existem ilusões quanto à dificuldade de aceitação desses pontos por parte da comunidade financeira internacional. É essencial, portanto, que o País se disponha a oferecer contrapartidas pela obtenção dessas vantagens. Entre as contrapartidas possíveis, e que, em última instância, atendem sobretudo aos interesses do País, estariam: a) a firme disposição de se adotar um programa consistente e articulado para controlar o desequilíbrio interno e restabelecer o estímulo à poupança; b) a promoção de uma liberalização do nosso comércio exterior nos moldes sugeridos neste trabalho; c) a criação de estímulos à conversão de parte da dívida em capital de risco; e d) a garantia de que a folga proporcionada pelas novas condições obtidas será utilizada para reforçar a capacidade produtiva do País e não para a exacerbação do consumo.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O argumento central deste trabalho foi de que, ao contrário do que alguns observadores sustentam, ainda existe uma restrição externa efetiva à retomada do crescimento, muito embora o desequilíbrio interno constitua, no momento presente, a restrição mais importante.

²³Um excelente resumo dessas sugestões pode ser encontrado em Corrêa do Lago (1984).

A relativa folga obtida no balanço de pagamentos não deve, entretanto, ser interpretada como a superação permanente do gargalo externo. Em vez disso, procurou-se demonstrar que esse resultado só será alcançado através da renegociação da dívida externa em condições mais favoráveis e da ampliação do grau de abertura da economia. Seria fundamental, portanto, aproveitar a situação de reservas internacionais mais confortável para se renegociar termos mais favoráveis (e permanentes) de pagamento da dívida.

Julgou-se aqui mais conveniente enfatizar o papel da dívida como condicionador da retomada do crescimento do que fazer uma proposta específica de renegociação - cujos elementos passíveis de consideração já são amplamente conhecidos - ou tentar antecipar o curso e os termos prováveis das próximas negociações - que seria, a essa altura, um mero exercício de adivinhação ou, na melhor das hipóteses, de wishful thinking.

No que concerne à ampliação do coeficiente de abertura da economia, por depender de decisões inteiramente domésticas, o trabalho pôde ser muito mais específico em termos de recomendações de política.

Talvez a principal idéia que se procurou transmitir com respeito à política comercial é que está esgotada a capacidade de se obterem resultados expressivos através de alterações marginais nos instrumentos convencionais que caracterizaram nossa estratégia comercial nas duas últimas décadas. A promoção das exportações deve continuar merecendo uma prioridade básica nessa fase de desenvolvimento do País, e existem formas eficientes (e comprovadas) de proporcionar estímulos adicionais à sua expansão. E, principalmente, compatíveis com a necessária manutenção de uma política industrial ativa, baseada, entre outras coisas, numa política tarifária discriminatória (protecionista). Todas as sugestões apresentadas podem ser elaboradas mais detalhadamente, inclusive no que concerne às mudanças requeridas no aparato administrativo.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Aloísio B. de. Políticas de importação e o setor industrial. In: BONELLI, Regis, e GARTENKRAUT, Michal, coords. Perspectivas de longo prazo da economia brasileira. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1985.
- BACHA, Edmar L. External shocks and growth prospects: the case of Brazil, 1973/89. Texto para Discussão, 73. Rio de Janeiro, PUC/RJ, 1984.
- BAUMANN NEVES, Renato, e BRAGA, Helson C. O sistema brasileiro de financiamento às exportações. Série Estudos de Política Industrial e Comércio Exterior, 2. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1985.
- BONELLI, Regis, Além do reajuste: uma nota sobre dilemas e limitações da industrialização brasileira na segunda metade dos anos 80. Mimeo. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1985.
- BRAGA, Helson C., CASTELO BRANCO, Flávio, e MALAN, Pedro S. Balança comercial, preços relativos e a relação câmbio/salário no Brasil: 1973/83. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 15(1):73-106, abr. 1985.
- CORREIA DO LAÇO, Luiz A. A dívida externa brasileira e o endividamento global dos países em desenvolvimento. Texto para Discussão, 76. Rio de Janeiro, PUC/RJ, 1984.
- HARBERGER, Arnold C. Trade strategies for a developing economy. Mimeo. University of Chicago, 1985.
- PACK, Howard, e WESTPHAL, Larry E. Industrial strategy and technological change: theory versus reality. Mimeo. The World Bank, 1984.

RHEE, Yung W. Instruments for export policy and administration: lessons from the East Asian experience. World Bank Staff Working Paper, 725. The World Bank, 1985.

INPES, 79/85