

O Brasil na Virada do Milênio



Trajetória do Crescimento e
Desafios do Desenvolvimento

ipea

PLANO DA OBRA

VOLUME 1

I CRESCER, INVESTIR E FINANCIAR O
DESENVOLVIMENTO

II RELAÇÕES ECONÔMICAS
INTERNACIONAIS E
COMPETITIVIDADE

VOLUME 2

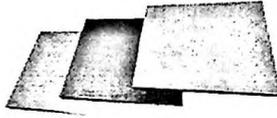
III A QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL:
DESAFIOS E OPORTUNIDADES

IV DO ESTADO EMPREENDEDOR AO
ESTADO REGULADOR: DESAFIOS
DO DESENVOLVIMENTO

O Brasil na Virada do Milênio

O Brasil na Virada do Milênio

Trajatória do Crescimento e Desafios do Desenvolvimento



Brasília, julho de 1997

ipea

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Brasil na Virada do Milênio: Trajetória do Crescimento e Desafios do Desenvolvimento. — Brasília: IPEA, 1997.

2V.

1. Desenvolvimento Econômico — Aspectos Macroeconômicos — Brasil 2. Política Econômica — Brasil. 3. Relações Econômicas Internacionais . 4. Política Social — Brasil. 5. Estado. I. Título.

○ CDD 338.981

15EN 85-86170-05-4



9 788586 170058

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Ministro

Antônio Kandir

Secretário Executivo

Marcus Tavares

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente

Fernando Rezende

Diretoria

Claudio Monteiro Considera

Gustavo Maia Gomes

Luís Fernando Tironi

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Mariano de Matos Macedo

Murilo Lôbo

Conselho Editorial

Presidente

Fernando Rezende

Conselheiros

Claudio Considera

Divonzir Gusso

Gustavo Maia Gomes

Luis Fernando de Lara Rezende

Luis Fernando Tironi

Mariano de Matos Macedo

Milton Barbosa

Octávio Tourinho

Sérgio Francisco Piola

Secretário Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

Coordenação do Editorial

Liliana Simões Pinheiro

O Brasil na Virada do Milênio

Preparação de Originais

Iranilde Rego

João Viana

Júlio Silva

Revisão

Carlos Alberto Vieira

Márcia G. Aben-Athar Bemerguy

Projeto Gráfico

Francisco Villela

Ricardo Dubinskas

Desenvolvimento de Projeto e

Edição Eletrônica

Eurípedes Caldeira

Capa e Ilustrações

Ricardo Dubinskas

Texto Final

Francisco Villela

SUMÁRIO

VOLUME I

APRESENTAÇÃO

INTRODUÇÃO

Bloco Temático I

CRESCER, INVESTIR E FINANCIAR O DESENVOLVIMENTO

- I.1 O CONTEXTO MACROECONÔMICO..... 41
- I.2 AJUSTE ESTRUTURAL E CRESCIMENTO DE LONGO PRAZO, 1997/2006..... 57
- I.3 FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO..... 82
- I.4 OS FUNDOS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA COMO GERADORES DE POUPANÇA INTERNA..... 92
- I.5 POUPANÇA COMPULSÓRIA: O PAPEL DOS FUNDOS PARAFISCAIS (FGTS E FAT) 102
- I.6 A POUPANÇA EXTERNA E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO..... 109
- I.7 A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA FISCAL..... 120

Bloco Temático II

RELAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS E COMPETITIVIDADE

- II.1 CENÁRIOS DA ECONOMIA MUNDIAL: OS PRÓXIMOS 10 ANOS..... 133
- II.2 O MERCADO GLOBAL: PERSPECTIVAS DAS EXPORTAÇÕES
BRASILEIRAS DE PRODUTOS MANUFATURADOS..... 146
- II.3 O MERCADO REGIONAL: EXPANSÃO E PERSPECTIVAS DO MERCOSUL..... 153
- II.4 PERSPECTIVAS BRASILEIRAS A MÉDIO PRAZO NO MERCOSUL..... 166
- II.5 O CONTEXTO AMERICANO: A ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS
AMÉRICAS (ALCA) — PERSPECTIVAS E DESAFIOS..... 169
- II.6 POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA..... 176
- II.7 PERSPECTIVAS SETORIAIS: *AGRIBUSINESS*, ELETROELETRÔNICA,
BENS DE CAPITAL, SIDERURGIA, CONSTRUÇÃO CIVIL..... 188

SUMÁRIO

VOLUME 2

Bloco Temático III

A QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

III.1 PRINCIPAIS DIMENSÕES DA QUESTÃO SOCIAL

III.2 A DINÂMICA DEMOGRÁFICA NA PRÓXIMA DÉCADA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS

III.3 PERSPECTIVAS PARA O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

III.4 PREVIDÊNCIA SOCIAL E SAÚDE: PERSPECTIVAS

III.5 EDUCAÇÃO E CAPACITAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA: CRISE E DESAFIOS

Bloco Temático IV

DO ESTADO EMPREENDEDOR AO ESTADO REGULADOR: DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO

IV. 1 INTRODUÇÃO

IV.2 DESAFIOS DA INFRA-ESTRUTURA

IV.3 DESAFIOS DA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

IV.4 DESAFIOS DA MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA

IV.5 DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E INDUSTRIAL

IV.6 DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

UM DOS MAIORES BENEFÍCIOS DA ESTABILIDADE DE PREÇOS é a ampliação do horizonte de planejamento micro e macroeconômico, tanto para os agentes sociais quanto para o governo. Em nenhum outro momento da história brasileira experimentamos situação tão propícia à projeção de cenários de longo prazo. Estamos hoje, três anos após o lançamento do Plano Real, em condições plenas de identificar os nossos principais desafios, analisar as implicações de cursos alternativos de ação e, assim, prepararmo-nos para enfrentá-los da melhor maneira possível.

Nessa perspectiva, importa notar que o ano de 2006 já se afigura como um marco na trajetória de reestruturação da economia e da sociedade brasileiras, iniciada no princípio desta década. Aquele ano, apenas ilusoriamente distante no tempo, será o primeiro da completa união aduaneira no âmbito do Mercosul, visto que, ao final de 2005, encerram-se todas as exceções à Tarifa Externa Comum, e possivelmente também o primeiro em que se sentirão os efeitos concretos de uma eventual integração hemisférica. Na projeção de cenários de longo prazo, são dois eventos decisivos, ainda que em graus diferentes, pelos desafios que desde logo colocam para a estrutura produtiva do país.

Em vista das ameaças e oportunidades daí decorrentes, é preciso intensificar e tornar mais orgânicas as ações públicas e privadas voltadas ao desafio de construir as bases e instalar, em sua plenitude, a dinâmica do desenvolvimento sustentável.

Para esse fim, o trabalho ora apresentado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, órgão do Ministério do Planejamento e Orçamento, representa contribuição muito importante. Isso porque não apenas examina, em profundidade, as questões-chave do ajuste estrutural das contas públicas, da integração competitiva e da melhoria das condições sociais, senão que também elabora e projeta, no horizonte temporal dos próximos dez anos, cenário indicativo para a economia brasileira, incorporando à análise um cenário referente à economia mundial em igual período.

É um esforço de fôlego, que vem se somar a várias iniciativas de recuperação dos instrumentos de planejamento do setor público, ensejada, como disse ao início, pela estabilização econômica e deliberadamente perseguida pelo governo do presidente Fernando Henrique. Em específico, o trabalho do IPEA

fornece subsídios importantes para o aprofundamento do programa “Brasil em Ação” e o aprimoramento do debate que se dará, mais à frente, dentro e fora do governo, quando da elaboração do Plano Plurianual 2000, instrumento que irá orientar os investimentos públicos e, indiretamente, balizar os investimentos privados nos primeiros anos do novo século.

Importa destacar o ponto de convergência do elenco de questões examinadas no trabalho, a pedra angular sobre a qual, a meu ver, ele se assenta. Refiro-me à necessidade de acelerar as reformas do setor público. A hipótese acerca da evolução dessas reformas é determinante do comportamento projetado para as principais variáveis que compõem o cenário indicativo para a economia brasileira aqui apresentado. Em outras palavras, quão mais rápida e profundamente avançarmos na agenda das reformas do Estado, melhores serão as condições para crescer, gerar empregos, enfrentar os desafios competitivos e melhorar a equidade social em termos de oferta de oportunidades, acesso a bens públicos e distribuição da renda. Vale dizer, o que aparece no trabalho como variável-chave do cenário projetado constitui o grande desafio político da sociedade brasileira neste final de século, porque determinante de seu futuro: a consolidação de um novo padrão de financiamento da economia e gestão das políticas públicas a partir de uma reforma profunda das estruturas do Estado.

A reforma do Estado, processo em que vimos avançando progressivamente desde o princípio dos anos 90, e de modo mais intenso depois do Plano Real, requer antes uma mudança da natureza e funções do setor público que uma redução de suas dimensões, ainda que esta seja indispensável em algumas áreas e atividades. A consolidação de um novo padrão de financiamento da economia, cujo pressuposto é o ajuste estrutural das contas públicas, e a construção do Estado necessário para vencer o duplo desafio da competitividade e da equidade não implicam perda de importância do investimento público, tampouco retorno ao desempenho exclusivo das funções clássicas do Estado.

Este terá de desenvolver novas capacidades, já não mais ligadas à promoção direta do desenvolvimento. Trata-se hoje, conforme orientação que o governo do presidente Fernando Henrique vem imprimindo às suas ações, de desenvolver capacidades voltadas à defesa da concorrência e contra práticas desleais no comércio externo, bem como à regulação e fiscalização de serviços públicos, agora operados pelo setor privado, e do mercado financeiro e de capitais. São funções que se exigem do Estado em uma economia aberta e comandada pelo investimento privado. Decisivo para a competitividade do sistema produtivo e para o bem-estar social, o desempenho satisfatório dessas funções requer a construção de um Estado mais flexível, competente e imune aos interesses corporativos de variada natureza e procedência.

A ênfase nas novas funções do Estado não supõe, entretanto, atribuição de papel menor ao investimento público. Não obstante as imensas possibilidades de atração de capitais privados abertas com a privatização, o desenvolvimento do mercado de capitais e o surgimento de novos instrumentos financeiros, as quais devem ser maximizadas, o investimento público continuará a ser indispensável para universalizar o acesso a educação, saúde, saneamento e habitação, bem como para dotar de infra-estrutura adequada as regiões e localidades de menor atratividade para o setor privado. Donde ser imperativo reestruturar o gasto público e romper os blocos corporativos e as malhas clientelistas que distorcem a sua alocação.

Em suma, não se trata de construir um Estado menor, mas sim um Estado melhor, para vencer o duplo desafio de competitividade e equidade. Cumpre a nós, governo e sociedade, mobilizar todas as energias para consumir, em sua plenitude, esse desiderato, cujos pressupostos analíticos e empíricos são examinados com rigor e apuro no trabalho que o leitor tem agora em mãos.

Em sua primeira parte, é posto em análise o ambiente macroeconômico. O foco incide sobre os desafios colocados pelos níveis atuais de poupança e investimento. As necessidades de financiamento do investimento requerido para o crescimento sustentado, as diferentes formas e fontes de poupança, o ajuste do setor público, o papel dos capitais estrangeiros de risco e de empréstimo formam o elenco de temas dessa primeira parte.

A segunda parte é dedicada à questão da inserção internacional da economia brasileira, com destaque para a política comercial e as exportações, no contexto da formação de blocos regionais e da globalização. Aqui examinam-se os aspectos estratégicos do posicionamento do país nesse duplo processo, ao mesmo tempo em que se investigam as perspectivas de alguns setores (agroindústria, eletroeletrônica, bens de capital, siderurgia e construção civil).

Na terceira parte, o trabalho volta-se para os desafios da agenda social, respaldando a análise em estudo das dinâmicas demográfica e do mercado de trabalho. As projeções demográficas apresentadas dão margem a otimismo. Por outro lado, o alongamento da expectativa de vida, resultante da diminuição da mortalidade infantil e da melhoria das condições de saúde, colocam em xeque a capacidade de financiamento do atual sistema previdenciário. O trabalho constitui, assim, mais um alerta contundente, porque fundamentado, sobre a necessidade inadiável de reformá-lo em profundidade.

Quanto à dinâmica do mercado de trabalho, sob os efeitos da reestruturação produtiva deflagrada fundamentalmente pela abertura econômica, as projeções apresentadas indicam não haver por que supor uma escalada de longo prazo dos índices de desemprego. Mas aqui também há uma advertência: os

supostos para que tal não ocorra são a aceleração do crescimento, donde o caráter crucial das reformas para o bem-estar social, e a melhoria dos níveis de instrução formal da população brasileira, objetivo que vem sendo perseguido de maneira inovadora e eficaz pelo governo do presidente Fernando Henrique.

Por fim, em sua quarta parte, o trabalho cuida dos processos pertinentes à construção do Estado necessário para enfrentar o duplo desafio da competitividade e da equidade, tema sobre o qual elaborei brevemente em página anterior. Chamo atenção, em especial, para a ênfase na clara definição do papel do Estado na área de infra-estrutura, como condição indispensável para alavancar o investimento privado nessa área. A recomposição do financiamento à infra-estrutura, processo que este governo tem conduzido com grande intensidade, é fundamental para sustentar a dinâmica do crescimento, não só por conta da necessidade de romper limites físicos à expansão da economia, mas também por ser a eficiência desses serviços variável-chave da competitividade do sistema produtivo.

Cabe sublinhar que o aumento da participação privada no financiamento à infra-estrutura não é decorrência apenas da escassez de fundos públicos frente às necessidades de investimento. Ele deriva também da rentabilidade elevada de mercados agora abertos ao capital privado, assim como do surgimento de novos instrumentos financeiros e de mudanças tecnológicas que, por vias diversas, estão abrindo fendas crescentes nos monopólios naturais antes configurados pelos serviços de infra-estrutura. Nessa perspectiva, sobressai a importância crescente do mercado de capitais como fonte de financiamento dessa área, tema que, entre outros, merece tratamento na parte final do trabalho.

Para concluir, só me resta recomendar a leitura e fazer votos de que os elementos aqui apresentados sirvam ao propósito de adensar o debate orientado para as questões decisivas do desenvolvimento do país.

Antônio Kandir

INTRODUÇÃO

Uma das conseqüências do processo de estabilização da economia brasileira é o alargamento do horizonte de planejamento e do grau de previsibilidade, tanto no plano microeconômico quanto no macroeconômico. Hoje, muito mais do que há apenas dois ou três anos, é factível quantificar e analisar o desempenho macroeconômico, bem como especular sobre a evolução futura em relação a diversos aspectos da nossa economia. Isso estimula a elaboração de estudos voltados para o futuro e as tentativas de “pensar o longo prazo” que haviam ficado encobertas ou inviabilizadas pelas dificuldades de curto prazo que marcaram a economia brasileira de forma praticamente ininterrupta ao longo das últimas décadas. O novo regime de política econômica é, além do mais, caracterizado por uma arduamente aprendida necessidade de preservar a estabilidade das regras do jogo na economia e na sociedade.

O renovado esforço de imaginação do futuro pode ser grandemente auxiliado pela construção de modelos, área na qual é possível distinguir duas vertentes de trabalho. A primeira baseia-se na construção de cenários para o futuro com o mínimo de base empírica necessário para dar consistência e credibilidade aos resultados. A segunda consiste em usar modelos mais formalizados, econométricos ou não. Em ambas, o objetivo é dispor de mais informação e melhores respostas analíticas em relação às perspectivas de longo prazo da economia. Em princípio, as técnicas deveriam permitir que fossem explicitados os *trade-offs* relevantes e as opções de política econômica da forma teórica e empiricamente a mais defensável possível.

No entanto, a mudança no regime de política econômica dos últimos três anos, somada aos efeitos micro e macroeconômicos da abertura comercial e financeira desde o começo da década de 90, tornam difícil a obtenção de estimativas numericamente confiáveis dos parâmetros e coeficientes que seriam requeridos para modelagens quantitativas abrangentes.

Uma forma de superar esse problema é dada pela análise qualitativa e pela construção de cenários. Mas essas opções têm a desvantagem de depender

excessivamente do arbítrio dos autores, isto é, das hipóteses adotadas quanto às inúmeras variáveis exógenas relevantes. Sua aceitação como instrumento de análise, portanto, dependerá grandemente da credibilidade que consiga acumular a partir do realismo das hipóteses e da não-violação da intuição econômica e do senso comum do leitor. Dependerá, também, da relevância e oportunidade dos temas de política econômica que se venham a escolher.

Nesse contexto, este trabalho discute vários temas da realidade econômica brasileira, com preocupação prospectiva. Mais especificamente, ocupa-se do período 1997/2006. Seu foco centra-se sobre três temas da pauta corrente de política econômica: crescimento sustentado de longo prazo, (a pré-condição do) ajuste das contas públicas, e a melhoria das condições de vida da população brasileira — a chamada agenda social.

Os resultados obtidos procuram, em alguma medida, levar em conta as críticas usuais à falta de formalização do esforço de cenarização. Obviamente, não se pretende ter coberto todas as áreas e variáveis de interesse. Como em todo trabalho do gênero, foi necessário um considerável grau de arbítrio dos autores para conciliar resultados e projeções.

O documento está dividido em quatro grandes blocos temáticos, subdivididos em capítulos. O primeiro bloco é dedicado ao contexto macroeconômico. Aqui, o destaque é o desafio ao crescimento representado pelos atuais baixos níveis de poupança doméstica e de investimento. As necessidades de financiamento do investimento requerido para o crescimento de longo prazo, as diferentes formas e fontes de poupança, o papel do capital estrangeiro de risco e empréstimo, o papel das políticas públicas e os requisitos e desafios relacionados à globalização da economia são temas recorrentes desse bloco.

A multiplicidade de instrumentos hoje utilizados para mover capitais e a rapidez de sua movimentação, de uma parte a outra do globo, fazem com que o desconhecimento das regras desse jogo possa significar prejuízo para os que as desrespeitarem e/ou ignorarem. Esse tema é particularmente pertinente no caso dos capitais que se dirigem para o setor produtivo. As exigências da modernização e da competitividade não permitem que se dispense o recurso a fontes externas de financiamento, cuja sensibilidade a medidas e fatores que reduzam a rentabilidade dos investimentos é conhecida.

Para a tomada de decisões sobre a aplicação de recursos financeiros em investimentos de médio e longo prazos de retorno, tão importante quanto a prática financeira e tributária é a estabilidade das normas ao longo do tempo. Assim, não basta a um país promover a harmonização de políticas em escala internacional para ter acesso, em igualdade de condições, aos recursos oriun-

dos da poupança internacional. Assegurar a prevalência das regras por longo período é requisito igualmente importante para o sucesso nessa competição.

Tanto a globalização dos mercados como a formação de blocos regionais interferem na autonomia dos Estados nacionais para a formulação da política econômica. A isso reúne-se a tendência, em muitos países, de reforço do poder de atuação de instâncias subnacionais de governo, com a conseqüente redução dos poderes até então retidos pelo governo central. Todos esses fatores — maior grau de abertura das economias, integração macrorregional, descentralização das ações governamentais — e, ainda, processos, em curso em diversos países, de privatização de atividades até então mantidas na esfera pública, apontam para a necessidade de um esforço de revisão do papel do Estado.

Uma questão que surge na esteira do debate sobre a revisão do papel do Estado refere-se ao montante de suas necessidades de financiamento. É evidente que o limite das exonerações tributárias exigidas pela maior competição internacional é dado pelo montante de recursos necessário para sustentar as responsabilidades a que o Estado precisa satisfazer. A despeito do discurso que defende uma redução do tamanho do Estado, não há evidências conclusivas de que isso venha ocorrendo. Assim é que a carga tributária bruta dos países da OECD manteve-se praticamente estável ao longo dos anos 80, não obstante os avanços da privatização. Na América Latina, a situação é diferente, mas as informações disponíveis também não mostram uma tendência de queda e, sim, de aumento dos coeficientes de carga tributária na década de 80.

As mudanças que vêm ocorrendo do mercado de trabalho são outro fator importante para a avaliação das tendências da evolução da política econômica neste final de século. Estudos sobre esse tema têm apontado o surgimento, nos países industrializados, de problemas até então típicos de países em desenvolvimento, caso do desemprego estrutural. O que acontece no meio rural há tempos — a rápida redução na ocupação de mão-de-obra — estende-se agora às ocupações urbanas na indústria e demais setores modernos da economia. A perspectiva de uma crise de desemprego não-solucionável pelos instrumentos tradicionais de estímulo à atividade econômica é motivo de inquietação.

Parte do receituário conhecido para os problemas do desemprego recomenda mudanças na legislação trabalhista, com a desregulamentação das relações entre patrão e empregado, de forma a reduzir os custos da contratação e da dispensa do trabalhador, para fazer face às exigências de maior mobilidade de mão-de-obra. Na mesma linha, as demandas por redução dos encargos que oneram os salários e o custo do emprego são veiculadas com insistência.

A formulação da política econômica para o longo prazo requer conhecimento preciso das prioridades a serem atendidas. A crise financeira do Estado brasileiro resulta também da incapacidade para redefinir prioridades em face de mudanças no país, no ambiente externo e nas condições de financiamento do setor público. Novas prioridades, à medida que surgiam, foram se adicionando às antigas e, jamais, substituindo-as, como se a capacidade de financiamento do setor público fosse infinita. Evidentemente, o resultado não poderia ser outro senão ir de encontro à restrição de financiamento. Em particular, a insistência em que o Estado liderasse o processo de crescimento econômico, ao passo que se ampliavam suas atribuições na área social, teve como resultado sua ineficácia em relação a ambos os objetivos. Com o passar dos anos, o Estado atrofiou-se, e suas receitas são apenas pouco mais que suficientes para sustentar sua ineficiente máquina administrativa. A diluição de esforços e recursos tornou-o praticamente inoperante. Esse desafio já foi enfrentado, e com êxito, mais de uma vez na história do Brasil contemporâneo. Não há por que imaginar que não vá ser vencido mais uma vez no médio prazo.

Propõe-se, neste documento, abandonar em definitivo a presunção de que o Estado ainda possa ser o propulsor do crescimento econômico pela via direta. Esse papel deve ficar a cargo do setor privado, cabendo ao governo, contudo, complementar tal esforço com regulamentações e políticas, inclusive, e especialmente, de privatização e de concessão de serviços públicos, que tenham como objetivos a melhoria da competitividade e da capacidade de geração de emprego do nosso sistema produtivo e o reforço dos mecanismos de defesa contra a competição desleal, tanto interna quanto externa.

A ação governamental deve concentrar-se na reorganização do Estado, para eliminar, definitivamente, o foco de instabilidade em que se transformou, e no combate às causas e efeitos da pobreza, para que, dessa vez, os benefícios do crescimento econômico alcancem toda a sociedade. Nesse contexto, o principal papel da política macroeconômica é a preservação da estabilidade e a promoção do crescimento econômico, até que a sua reforma se aprofunde o suficiente para que o Estado não mais se constitua em fator de instabilidade.

O desempenho do sistema financeiro nessa transformação em direção ao crescimento sustentado é fundamental. Isso porque um sistema financeiro eficiente, somado ao reequilíbrio das contas públicas, é certamente o principal instrumento para elevar a poupança interna e para absorver recursos externos nos níveis requeridos para o desenvolvimento sustentado da economia. O ajuste das instituições financeiras à realidade de uma economia com estabilidade de preços e câmbio deve ser feito segundo duas frentes básicas e necessariamente simultâneas: (i) a reestruturação patrimonial; (ii) a recomposição dos

fluxos de receitas e despesas. Os objetivos desse ajuste são o saneamento econômico-financeiro e a remodelação operacional, que as tornem capazes de operar em ambiente de estabilidade, de forma lucrativa, cumprindo suas funções de intermediação financeira e de prestação dos serviços pertinentes aos setores produtivos.

Um dos principais fatores de sustentação do crescimento é a geração de um volume adequado de poupança interna. Destacam-se, com esse papel potencial, os fundos de pensão. Essas entidades estão fadadas a desempenhar um importantíssimo papel na retomada do crescimento nos próximos anos. Aceita-se que, embora promissores, os fluxos externos de capitais não constituirão montante suficiente, por mais otimistas que sejamos quanto às perspectivas para esses ingressos de recursos. A poupança pública, por sua vez, não terá o destaque que teve no passado. Nessas condições, o financiamento do desenvolvimento brasileiro dependerá crucialmente da poupança doméstica privada.

Os fundos de pensão, tanto quanto as seguradoras, são investidores institucionais que funcionam como um mecanismo endógeno de poupança interna. Seu patrimônio, da ordem de US\$ 67 bilhões em agosto de 1996, poderá ser elevado a mais de US\$ 200 bilhões no primeiro quinquênio do próximo século. Dentre os desafios a serem superados, destaca-se a modernização do mercado de capitais, cuja expansão pode ser favorecida pela combinação de mais empresas abertas e investidores institucionais fortes. Os fundos de pensão poderão também alavancar recursos para viabilizar investimentos em infraestrutura ou, até, participar mais ativamente do mercado de títulos federais, alongando o perfil da dívida pública.

Já os fundos públicos de poupança compulsória têm sido utilizados, em vários países, para auxiliar o esforço de financiamento de diversas atividades de fomento, sobretudo em apoio àqueles setores cujo investimento é de alto risco, longo prazo de maturação, ou, ainda, cujo retorno social é elevado em relação ao retorno privado. Dentre os setores e atividades-alvo dos recursos mobilizados pelo setor público via fundos de poupança compulsória, incluem-se as áreas de maior interesse social, tais como projetos de geração de emprego e renda (financiamento de micro, pequenas e médias empresas, crédito popular para trabalhadores autônomos, etc.), bem como projetos de infra-estrutura, saneamento básico e habitações populares.

Uma breve análise retrospectiva mostra que a disponibilidade de recursos dos fundos para-fiscais para a realização de investimentos acompanhou, historicamente, os movimentos cíclicos da economia. Esse padrão é marcante, sobretudo na análise do comportamento das receitas. Em geral, elas se reduzem

sensivelmente nas fases recessivas e aumentam nas de crescimento. Assim, nos anos 70, o crescimento da arrecadação parafiscal — um dos principais componentes da capacidade de investimento dos fundos públicos — foi motivado pelo crescimento do produto, do emprego e da massa salarial. De forma análoga, a estagnação e a instabilidade macroeconômicas típicas dos anos 80 se refletiram na queda da arrecadação desses fundos.

Em um cenário de crescimento sustentado da economia brasileira em que, ademais, as tendências estruturais de redução do emprego formal possam ser compensadas por um bom desempenho do produto, a capacidade de investimento dos fundos parafiscais dispõe de amplo potencial de crescimento. Sob as hipóteses adotadas neste trabalho, poder-se-ia dizer que esses fundos estariam prontos para a retomada de seu papel histórico como um importante instrumento auxiliar no financiamento do desenvolvimento econômico e social. Em suma, um novo ciclo de crescimento sustentado da economia brasileira pode trazer consigo um correspondente ciclo de crescimento da capacidade de investimento dos fundos parafiscais.

Quanto ao papel da poupança externa, é sabido que a crescente integração global dos mercados de capitais tem ocasionado um crescimento extraordinário dos fluxos internacionais de capital para países emergentes. Além disso, as transformações gestadas nos anos 80 levaram a uma grande diversificação das formas de captação e aplicação de recursos, que permite o acesso a capitais nas mais diversas modalidades. A esses fatos somam-se, no início dos anos 90, uma conjuntura internacional caracterizada por baixa inflação e baixas taxas de juros, o que implica um grande volume de recursos disponíveis para aplicação. A diversificação dos investimentos na direção dos países emergentes tornou-se quase um imperativo para a obtenção de maiores retornos e para a redução de riscos, possibilitada pela diversificação das carteiras. Isso significa o surgimento de novas possibilidades de financiamento dos déficits externos dos países em desenvolvimento, diferentes do padrão de empréstimos bancários típico dos anos 70. A transformação da política brasileira relacionada aos fluxos de capital estrangeiro veio também como resposta a essa nova realidade, criando condições mais favoráveis à atração dos recursos externos após anos de exclusão em relação aos fluxos de capitais autônomos.

Esse novo quadro coloca a discussão do financiamento externo em um plano diferente do tradicional da economia brasileira, no qual, historicamente, os déficits em conta corrente foram financiados com empréstimos bancários e, em pequena parte, por investimentos diretos. Hoje, os empréstimos em moeda são ainda mais elevados, mas correspondem, quase totalmente, à emissão de bônus e *notes* por empresas privadas, e não a empréstimos bancários. Além

disso, observa-se que quase metade do déficit é financiada com investimentos diretos, sendo os investimentos de portfólio também significativos. Atualmente, a diversidade de modalidades de captação externa e a maior integração dos mercados de capitais, além de abrirem maiores possibilidades, estabelecem uma lógica mais complexa para os movimentos de capital.

O bloco dois deste documento aborda temas relacionados à inserção internacional da economia brasileira e à evolução da competitividade. O ambiente internacional neste final de século caracteriza-se pela competição comercial e por uma disputa, cada vez mais intensa, por fluxos de investimentos diretos. Um mundo consideravelmente mais integrado e competitivo coloca sob pressão as indústrias nacionais de cada país. Uma das principais armas da estratégia de longo prazo é a redução do custo Brasil.

Inicia-se esse bloco com uma resenha das perspectivas da economia internacional, em que se mostra a última década do século marcada pela conjunção de dois aspectos principais: (i) a globalização comercial e financeira, que vem resultando de novos avanços em direção à liberalização do comércio de bens, serviços e capitais, auxiliada por uma profunda revolução nas comunicações; (ii) a formação de blocos regionais de comércio em torno dos principais centros econômicos.

O crescimento dos fluxos de capitais, ao resultar em uma interação mais estreita entre os centros financeiros mundiais, permitiu maior capacidade de captação de poupança externa. Com isso, os governos nacionais têm encontrado maior facilidade para financiar seus déficits. Mas também encontram maior dificuldade na administração do câmbio, justamente em função da maior volatilidade dos fluxos de capital.

Apesar disso, o quadro macroeconômico global que se projeta para este final de século é de crescimento com estabilidade de preços. Nos países em desenvolvimento, observa-se, crescentemente, a preocupação de crescer sem elevação das taxas de inflação. A par disso, a construção de arranjos institucionais que permitam controle da estabilidade da moeda e maior transparência das contas públicas está em andamento em diversos países.

A continuidade da atual fase de crescimento da economia mundial deverá perdurar, pelo menos, até meados da próxima década. Um aspecto bastante positivo é a aceleração do crescimento mundial, a partir de 1997, em um ponto percentual, aproximadamente, e a sua manutenção em um nível pouco acima de 3%, nos próximos dez anos. O desafio colocado para um país como o Brasil é o de como beneficiar-se dessa nova onda de prosperidade e estabili-

dade internacional. A discussão, aqui, passa necessariamente pelas perspectivas da competitividade da produção brasileira.

A competitividade internacional é tema de crescente importância neste final de século. Em um mundo comercialmente integrado, com as economias nacionais mais expostas à concorrência externa, a maior ou menor capacidade de competição é elemento fundamental para determinar seu desempenho no futuro. Nesse sentido, dedicou-se atenção, nesse bloco do documento, à evolução da competitividade das exportações brasileiras, utilizando-se o indicador do *market-share* dos produtos manufaturados exportados pelo Brasil para os principais parceiros comerciais. Supõe-se, nesse bloco, que o custo unitário relativo da mão-de-obra na indústria é uma variável explicativa do desempenho das exportações manufatureiras.

Os resultados obtidos com os exercícios de simulação são moderadamente otimistas. Dados os ganhos de produtividade passados, uma projeção desses resultados para o longo prazo, suavizando-se a tendência do aumento da produtividade para o futuro e aceitando-se ganhos de salários reais pouco inferiores aos dos últimos anos, indica que é possível diminuir substancialmente o custo unitário da mão-de-obra, mesmo com modestas desvalorizações reais do câmbio. Dada a metodologia adotada, isso implicaria maior penetração brasileira nos mercados externos e aumento da participação de mercado dos manufaturados brasileiros.

As perspectivas de evolução do comércio exterior brasileiro também passam, claramente, pelas perspectivas do MERCOSUL. Basta recordar que, no período 1990-95, a taxa de crescimento do comércio intra-MERCOSUL alcançou 241%, contra apenas 75% no comércio extra-MERCOSUL. A participação brasileira nesses totais não só é expressiva como também elevou-se no período. Obviamente, não se pode atribuir o desempenho observado exclusivamente à formação do MERCOSUL: ocorreram, simultaneamente, programas tanto de liberalização unilateral de comércio quanto de estabilização de preços nos países-membros. Tais programas acentuaram os problemas de coordenação macroeconômica e têm influência sobre os fluxos de comércio.

Dado o desempenho passado, quais são as expectativas em relação ao fluxo de comércio brasileiro com os demais países do MERCOSUL? A resposta não é fácil, pois depende, crucialmente, dos cenários macroeconômicos e da política econômica em cada país. Três importantes qualificações nesse contexto são: (i) a expansão do comércio intra-MERCOSUL, decorrente do livre acesso ao mercado regional, deve ser limitada nos próximos anos; isto é, passados cinco anos, os efeitos de expansão devidos ao alargamento dos mercados pela cria-

ção do MERCOSUL já foram absorvidos; (ii) ganhos adicionais de comércio dependerão dos efeitos dinâmicos propiciados por novos investimentos, decorrentes da ampliação do mercado; e (iii) caso prevaleça a tarifa externa comum (TEC) aprovada para o MERCOSUL, o comércio intra-regional apoiado no desvio de comércio sofrerá redução.

Quanto à composição futura dos fluxos comerciais, há indicações de que deve continuar a prevalecer o comércio interindústria, à exceção de material de transporte e, em menor grau, produtos químicos, no comércio Argentina-Brasil. Dadas as estruturas de produção no MERCOSUL, a ampliação do comércio intra-indústria é pouco provável. Esses resultados indicam que a realocação de fatores, no Brasil, será mais intensa nos setores agropecuário e derivados e de insumos semi-elaborados. No entanto, dadas as dimensões continentais do país, comparadas às dos sócios do MERCOSUL, o custo desse ajustamento deverá ser reduzido, à exceção de produtos como trigo e arroz.

A partir de 1995, com a entrada em vigor da TEC no MERCOSUL, os países-sócios perderam autonomia na condução da política de comércio exterior, à exceção de uma lista limitada de produtos. Além disso, os compromissos assumidos na Rodada Uruguaí estreitaram os limites para a aplicação de medidas protecionistas. O resultado a que se chegou, após inúmeras negociações, é a TEC, fruto de um processo que vem equacionando inúmeros interesses conflitantes. Assim, para produtos que geravam muita controvérsia, em decorrência de tarifas nacionais muito distantes, a solução foi aceitar, temporariamente, tarifas diferenciadas, de modo que o ônus de uma tarifa maior fosse assumido apenas pelo próprio país.

Na ótica brasileira, o resultado das negociações foi satisfatório. Apesar de as reduções tarifárias aceitas terem acarretado falta de uniformidade das proteções efetivas entre as categorias de uso, a TEC ainda assegura um nível de proteção razoável para a produção doméstica. Para evitar, de um lado, uma queda mais acentuada no nível de proteção da indústria brasileira, e, de outro, que o custo do desvio de comércio, provocado pela substituição das importações do resto do mundo pelas compras, a preços mais elevados, dos parceiros do bloco comercial, seja assumido instantaneamente pelos países-sócios, foi fixado um programa de convergência linear até o ano 2001, para bens de capital, e 2006, para os bens de informática e telecomunicações.

Qual é a viabilidade de a tarifa externa comum permanecer como um instrumento de proteção estável de longo prazo? Na medida em que políticas de estabilização na Argentina, no Brasil e no Uruguaí venham a impor limites à condução da política cambial, alterações tarifárias poderão ser utilizadas para

evitar déficits elevados na balança comercial e atenuar problemas setoriais de competitividade. Caso isso ocorra, a TEC poderá não servir como um indicador apropriado dos preços relativos para orientar as decisões de investimento dos agentes econômicos.

As demandas setoriais por proteção provavelmente continuarão a ser atendidas — desde que os custos dessa proteção sejam assumidos pelo país interessado. Portanto, a união aduaneira continuará, com certos limites, funcionando como uma zona de livre comércio, permitindo aos países fazer mudanças requeridas nas tarifas aduaneiras para atender a seus próprios objetivos de política econômica.

Paralelamente, com o aumento da abertura e da integração, o foco da política de defesa comercial tende a se deslocar da estrutura tarifária para o uso de medidas não-tarifárias. Dentre estas, destacam-se os direitos *anti-dumping* (AD) e compensatórios de subsídios e as salvaguardas contra importações. O Brasil tem sido um grande usuário dos mecanismos *anti-dumping* e anti-subsídios, desde o início da liberalização comercial. Atualmente, encontram-se em fase de elaboração as legislações comuns que implementarão os acordos *anti-dumping*, de subsídios e direitos compensatórios e de salvaguardas no MERCOSUL. A adoção de uma política comercial comum, no que diz respeito ao uso desses instrumentos, constituirá, no futuro, um desafio não desprezível. Este, no entanto, deverá ser minimizado, nos anos restantes desta década, pela imperfeição da união aduaneira. À medida que ela se consolida, deverá prevalecer a tendência observada em outras experiências de formação de mercados comuns e áreas de livre comércio, como na União Européia, em que medidas *anti-dumping* foram abolidas no comércio inter-membros e substituídas por leis que regulamentam a competição.

A importância do Brasil no desenvolvimento de um regime *anti-dumping*, anti-subsídio e de salvaguardas no âmbito do MERCOSUL deverá ser muito grande. No curto prazo, não se espera o recurso à legislação unificada de salvaguardas pelos países do MERCOSUL, dada a parcela significativa do comércio regional excluída da tarifa externa comum. As salvaguardas, no entanto, deverão entrar na agenda de política comercial do MERCOSUL a médio e a longo prazo, seja pela possibilidade de aplicação restrita ao mercado de apenas um dos países da união aduaneira, seja pela sua maior afinidade com programas de assistência à reestruturação industrial, que, eventualmente, deverão se fazer necessários no processo de aprofundamento da integração regional.

O passo seguinte na agenda de integração econômica é a criação da ALCA. O percurso nessa direção, no entanto, apresenta diversos desafios e difíceis

escolhas. Esses obstáculos, no entanto, não significam que o esforço de integração hemisférica esteja condenado ao fracasso. Há clara consciência na região das vantagens da liberalização e dos riscos embutidos em ficar à margem da integração.

O resultado disso tudo é a improbabilidade de resultados de negociações na esfera multilateral, ou quanto à convergência de iniciativas de integração regional e sub-regional, terem impacto econômico de monta sobre o Brasil no médio prazo. A convergência para a tarifa externa comum e a redução de listas de exceção no quadro do MERCOSUL certamente terão maior importância concreta do que as demais negociações. Dependendo do cenário que prevaleça sobre a postura política dos EUA, poderá haver modestos resultados concretos quanto à integração hemisférica nos próximos cinco anos, mas quase certamente já no século XXI.

Em prazo superior a cinco anos, poderá haver importante acumulação de resultados concretos no terreno comercial e afins. Isso poderá ocorrer tanto no campo multilateral, com ampliação adicional de acesso ao mercado brasileiro de bens e serviços, quanto em relação à integração hemisférica e à convergência do MERCOSUL ampliado para a formação de sistemas de zonas de livre comércio no continente ou fora dele. Nesse quadro ganham relevo, a médio prazo, as iniciativas para aumentar a competitividade e as alternativas e termos de financiamento das exportações brasileiras. Entre as primeiras, ocupam lugar de destaque as medidas destinadas a reduzir o custo Brasil.

Isso, naturalmente, remete-nos à questão da competitividade agrícola e às perspectivas de setores industriais selecionados. Foram analisados, inicialmente, cinco setores do *agribusiness*, os três primeiros dos quais com destacada participação na pauta de exportações brasileira: café, soja, suco de laranja, frutas e o complexo lácteo. As conclusões são específicas a cada um desses casos. No âmbito mais geral, no entanto, é possível sintetizar os obstáculos aos ganhos de competitividade do *agribusiness* em algumas áreas críticas, entre os quais destacam-se as seguintes.

No caso do café, a questão da perda de competitividade do produto nacional é um problema mais delicado do que em outras cadeias produtivas, pois, além da pressão dos concorrentes, observa-se um decréscimo do consumo *per capita* global, nos Estados Unidos e na União Européia, que se deve a mudanças nos hábitos alimentares (com a entrada de novos tipos de café, como o “gourmet” e os “descafeinados”), além de à concorrência dos fabricantes de bebidas frias e de outras bebidas quentes, como o chá.

Comparada ao café, a cadeia da soja estaria numa situação mais favorável — embora apresente vários fatores restritivos ao desempenho competitivo no mercado internacional. Para as cadeias em geral, e também para a soja, a tendência do mercado mundial é de acirramento da concorrência nos próximos anos. Os fatores de aumento da concorrência são as políticas de incentivos às exportações dos EUA e da UE, a entrada de novos países no comércio mundial e o crescimento da participação dos produtos substitutos, como óleo de palma e canola. Esses fatores, juntamente com a desregulamentação havida em algumas cadeias, como a do café, alteraram o quadro concorrencial vigente até a década passada. São fatores restritivos da competitividade: baixa produtividade e elevados custos de produção da matéria-prima; capacidade ociosa da indústria processadora, que afeta negativamente sua rentabilidade e a geração de fundos próprios para investimento; elevado custo do capital de giro para aquisição da matéria-prima; custos de comercialização elevados; carga tributária incidente sobre o produto e sobre os insumos utilizados pelo setor, como fertilizantes, defensivos e máquinas agrícolas.

O suco de laranja brasileiro também vem apresentando redução de participação frente aos principais países produtores. Apesar disso, o Brasil mantém-se como o maior produtor mundial de laranjas e o seu principal processador. Os problemas da cadeia do suco de laranja são diferentes dos anteriores, embora com pontos comuns como o acirramento da concorrência e dificuldades ligadas ao custo de produção da matéria-prima, semelhantes aos casos do café e da soja. Vários aspectos que foram estimuladores da competitividade, nas décadas de 70 e 80, tiveram seus efeitos esgotados ou reduzidos na presente década. Entre esses fatores, podem-se destacar os seguintes: baixos custos de produção agrícola; preços remuneradores aos produtores e processadores; introdução do transporte a granel do suco cítrico concentrado e congelado; vulnerabilidade das plantações de nosso principal concorrente, os EUA. Atualmente, apenas cerca de 10% dos citricultores utilizam toda a tecnologia disponível.

O volume de negócios do mercado mundial de frutas frescas representa um montante quase cinco vezes maior que o do *agribusiness* do café. Nossa participação nesse mercado é inexpressiva, com exceção do segmento de laranja e seu suco. As frutas frescas representam pouco mais de 10% do mercado global para frutas, respondendo por, aproximadamente, US\$ 16 bilhões em 1990. Desse total, o Brasil participava com, apenas, US\$ 50 milhões anuais, ou seja, pouco mais de 0,3%. Atualmente, as exportações brasileiras de frutas frescas superam os US\$ 100 milhões anuais. Segundo avaliação do Instituto Brasilei-

ro de Frutas (IBRAF), o comércio mundial de frutas frescas atinge um montante de cerca de 40 milhões de toneladas.

Os fatores limitantes da competitividade das frutas dependem tanto da política do governo quanto de decisões privadas. Há determinantes internos, relacionados a qualidade, preços praticados, condições de armazenamento e alta perecibilidade. Outro grande problema é a variação, de ano para ano, do volume exportado, o que implica baixa confiabilidade dos exportadores do Brasil frente aos importadores quanto à regularidade do fornecimento.

No que toca à competitividade dos principais setores industriais, destaca-se o complexo eletrônico, por estar entre os segmentos mais beneficiados pela recente onda mundial de inovações. Esse setor vem apresentando rápida incorporação de insumos e processos com elevado conteúdo tecnológico, ligados a atividades de processamento, transmissão e recepção de informações digitalizadas, em escala e velocidade crescentes. Além disso, o complexo foi favorecido pela convergência entre seus diferentes segmentos em termos da tecnologia utilizada, o que permitiu forte integração. Além disso, o aumento de sua participação relativa no total do valor agregado na indústria tem feito do complexo eletrônico um elemento central de dinamismo do padrão industrial que vem surgindo desde meados dos anos 70.

A elevada integração do setor no plano das relações interindustriais tem beneficiado o próprio complexo, o qual tem incorporado, com rapidez, novos bens de capital com conteúdo eletrônico crescente, o que, somado às chamadas inovações gerenciais, tem contribuído para a adoção do *padrão de automação flexível*. No Brasil, o setor vem atravessando uma sólida expansão da demanda, na esteira do movimento de difusão de eletroeletrônico-domésticos nas camadas mais pobres da população desde o início do Plano Real. Além disso, destacam-se nesse segmento o aumento das importações de componentes e de bens finais e o processo de reestruturação em curso, para o qual têm contribuído empresas e tecnologias estrangeiras.

No que diz respeito aos bens de capital, o desempenho recente ocorre no bojo de um processo intenso de ajuste estrutural e redimensionamento do setor. Os principais determinantes desse processo são as novas condições impostas pela integração com os mercados externos e pelo esgotamento do modelo de substituição de importações. No entanto, ainda que a exposição à concorrência e a menor interferência do Estado forcem os agentes econômicos a buscarem maior eficiência, a superação positiva dos impasses vividos pelo setor de bens de capital brasileiro é algo difícil de se realizar na ausência de uma ação efetiva do setor público, dadas as características de defasagem e dificulda-

des de capacitação tecnológica, que imperam em boa parte do setor. Adicionalmente, a sua recuperação não prescinde da definição clara de um horizonte de crescimento sustentado, sobretudo no que se refere às taxas domésticas de investimento.

Em uma perspectiva de longo prazo, a evolução conjunta do total da formação bruta de capital fixo, da produção doméstica, das importações e das exportações de bens de capital deve ser analisada sob uma ótica distinta em relação aos padrões vigentes nos últimos quinze anos, quando as taxas de crescimento da economia brasileira foram, em média, muito baixas. Diante do processo de ajuste e aumento das taxas de inversão em curso, a demanda doméstica por bens de capital certamente apresentará outra composição, seja em decorrência dos diferentes impactos sobre os segmentos de produção seriada e sob encomenda, seja devido a alterações nos coeficientes de importação e exportação. Uma reestruturação ativa, que impeça a ocorrência de um processo disruptivo de *downgrading* do setor, torna-se tanto mais importante quando se tem em conta seu papel enquanto difusor do progresso técnico e dos ganhos de produtividade entre os diversos segmentos da economia.

Porém, uma análise da dinâmica do setor de bens de capital na primeira metade da década de 90, somada à fragilidade tecnológica originada no modelo de substituição de importações, aponta para a necessidade da implementação de políticas públicas direcionadas especificamente para o setor, de modo a minimizar os impactos desestruturantes da maior exposição à concorrência externa e, paralelamente, procurar maximizar sua capacitação competitiva face a um novo ciclo de expansão da economia brasileira. Dentre os elementos centrais de tais políticas, dois se destacam: (i) a criação de mecanismos adequados ao financiamento do investimento, fator decisivo para sustentar a expansão do conjunto da economia, e (ii) o apoio ao desenvolvimento tecnológico, vital para o setor de bens de capital enquanto segmento difusor de progresso técnico para a indústria.

No âmbito da indústria da construção, destaca-se o fato de ser este o setor com o maior potencial de expansão em um novo ciclo de crescimento, como o esperado para os próximos dez anos. Às duas principais faces da crise da indústria da construção (inadequação dos mecanismos de financiamento e estagnação dos investimentos em infra-estrutura) correspondem dois desafios a um padrão sustentável de crescimento: (i) a constituição de uma estrutura financeira capaz de gerar crédito de longo prazo, direcionado ao investimento, tanto residencial quanto não-residencial, (ii) a recuperação dos gastos em infra-estrutura, pelo avanço dos processos de privatização, concessão de serviços públicos e aumento dos investimentos do governo. Além disso, a necessidade

de estimular o setor da construção civil associa-se a um claro componente social, relacionado à recuperação e difusão da qualidade da estrutura habitacional brasileira. Para tanto, é necessário aumentar a poupança doméstica e criar canais de financiamento compatíveis com as características do investimento habitacional e em saneamento.

O terceiro bloco introduz a difícil questão dos desafios e das oportunidades de o país avançar na linha de um desenvolvimento menos excludente, do ponto de vista social.

No cerne das preocupações sociais estão as mudanças em curso no mercado de trabalho e os impactos da dinâmica demográfica sobre as necessidades de expansão dos serviços indispensáveis à criação de idênticas oportunidades de ascensão social.

A crescente seletividade do mercado de trabalho, em termos de qualificação e experiência, exclui trabalhadores mais jovens ou com baixa escolaridade. Cresce a taxa de desemprego aberto no campo, revelando as transformações que vêm ocorrendo no mercado de trabalho rural. Setorialmente, à já histórica tendência de declínio da ocupação nas atividades agrícolas associa-se, atualmente, a expansão do emprego rural não-agrícola e a diminuição do emprego na indústria. Verifica-se, também, tendência de expansão do emprego no setor serviços em geral, apesar da estagnação da ocupação nos serviços públicos e da forte retração do emprego nas instituições financeiras. No setor serviços, a expansão do emprego vem sendo acompanhada pelo aumento da ocupação em segmentos informais do mercado de trabalho, principalmente dos trabalhadores por conta própria. E a expansão recente do setor informal vem tornando a sua estrutura de ocupações cada vez mais heterogênea, caracterizando-se, não só pela persistência histórica e a ampliação das velhas oportunidades de ocupações informais de baixa produtividade, mas também pelo surgimento de atividades informais de elevada produtividade e alto rendimento.

No terreno da demografia, o progressivo envelhecimento da população amplia, fortemente, as demandas dos grupos de maior idade por previdência e serviços mais sofisticados de saúde. Por ser recente, esse envelhecimento mantém, nos próximos anos, a pressão da população em idade ativa sobre o mercado de trabalho, dado que os determinantes do crescimento dos grupos etários dessa população já estão definidos pelas altas taxas de fertilidade do passado. E se, por um lado, esse envelhecimento da população implica menor pressão quantitativa das demandas sociais dos grupos etários de menor idade, por outro, dados a magnitude da população desses grupos e os déficits quantitativos e qualitativos de cobertura existentes, mantém na agenda social a in-

tensidade das demandas por assistência de saúde materno-infantil e educação fundamental.

No novo padrão de desenvolvimento que se delinea para as próximas décadas, a nova natureza da questão social demanda alterações importantes na estratégia e na forma de condução das políticas de combate à exclusão social e de proteção social.

Quanto à estratégia, trata-se de combinar, de forma adequada, as políticas de geração de emprego e renda, os programas sociais de caráter universal e as ações específicas de combate à pobreza. Quanto à condução, importa prosseguir no rumo da descentralização e da consolidação de processos de coordenação das ações desenvolvidas pelos governos federal, estaduais e municipais, bem como daquelas que resultam de parcerias entre o poder público e a sociedade civil. A experiência que vem sendo desenvolvida pelo Programa Comunidade Solidária reflete o espírito dessa estratégia e sinaliza o caminho a ser percorrido.

Dada a complexidade e o caráter multifacetado que permeiam as questões relativas à ocupação de mão-de-obra na sociedade brasileira, o objetivo de gerar empregos não é uma tarefa passível de ser implementada por meio de uma política própria. Esse objetivo está exigindo, cada vez mais, políticas públicas ativas, integradas e persistentes, que atuem, simultaneamente, sobre os vários fatores de estímulo à ocupação e à empregabilidade da mão-de-obra, tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda de trabalho.

No âmbito dos serviços sociais de caráter universal, o desafio, para a próxima década, é reorientar o conteúdo e a organização institucional das políticas, levando em conta os novos requisitos, impostos pelas transformações mais gerais, que vêm caracterizando a natureza da questão social no país e as restrições financeiras existentes.

Além da expansão e melhoria dos programas sociais de caráter universal, e do desenho de programas de geração de emprego e renda, o combate à pobreza requer programas e ações específicas e integradas, nas áreas de alimentação, educação, saúde, habitação, capacitação e crédito profissional, que atuem como redes de proteção direcionadas aos grupos mais pobres e seus segmentos — famílias, crianças, mulheres e desempregados.

Das mudanças necessárias na condução das políticas universais destaca-se o objetivo de aprofundar o processo de descentralização. A descentralização das políticas públicas tende, na próxima década, a ocupar o centro nevrálgico do quadro mais global de transformação do setor público, em um contexto em

que as questões sociais se tornam cada vez mais complexas e heterogêneas, e a formulação de políticas, central e nacionalmente conduzidas, vem revelando os seus limites políticos, operacionais e financeiros.

Outra questão relevante na definição do papel do governo central em processos de descentralização refere-se à necessidade de definição de formas e mecanismos de regulação das políticas. Muitas vezes, processos de descentralização de políticas sociais correm à frente do reordenamento institucional, no qual a regulação deve ter papel de destaque, comprometendo a materialização de seus atributos de eficácia, eficiência, probidade e equidade social no uso de recursos públicos que, correntemente, estão associados às vantagens desse processo.

O caráter integrado e sistêmico das políticas sociais não se resume à articulação de ações na área social, embora esse já seja um desafio relevante e estratégico para ampliar a eficiência e eficácia dessas políticas. Essa integração situa-se no plano das relações das políticas sociais e de seus efeitos sinérgicos com outras políticas, ou seja, define-se, não só pela capacidade das políticas e programas sociais de impactar globalmente as condições de vida das populações — de todos os seus segmentos de renda, formais ou informais —, mas também, e principalmente, de preparar, entre os segmentos vulneráveis, as suas gerações futuras para se adequarem às mudanças e às novas realidades de economias em processo de reestruturação e de inserção competitiva na nova dinâmica econômica internacional.

O quarto bloco enfoca as grandes transformações esperadas no papel do Estado: como passar do Estado-empresário ao Estado-regulador e provedor dos serviços sociais indispensáveis a uma nação moderna. A importância desses aspectos de mudança de paradigma é indiscutível, pelas implicações e dificuldades embutidas na passagem para o novo modelo, a propósito, um dos aspectos mais enfatizados no debate recente sobre a reforma do Estado na América Latina: o que aponta para uma profunda mudança na natureza de suas atribuições. Após várias décadas de convivência com um Estado que absorvia grande parte das responsabilidades pela provisão de bens e serviços, ganha corpo, em vários países da região, a proposta de reforçar sua função reguladora, em decorrência dos novos desafios impostos pela falência do modelo anterior, e a necessidade de reorganizar as suas funções. O caso do Brasil não é exceção nesse debate.

Essa transformação do papel do Estado requer a modificação da cultura burocrática, o estabelecimento de novos padrões de gerenciamento das políticas públicas e a instituição de novas formas de parceria e de controle social. É

preciso, acima de tudo, aumentar a transparência das ações do governo, pois a regulação impõe custos sociais que nem sempre são facilmente percebidos. Quanto maior for o espectro de questões objeto da regulação, maior será a transferência, para o setor privado, de custos até então suportados pelo governo, o que irá exigir maior rigor na aferição de seus benefícios. O debate sobre a necessidade de regulação enfrenta, em nosso país, dificuldades decorrentes da inexperience nessa matéria. Após várias décadas de predominância da intervenção direta do Estado na vida econômica e social, as entidades públicas encarregadas da produção de mercadorias e da prestação de serviços tornaram-se mais poderosas do que os órgãos que, supostamente, deveriam controlá-las. O conhecimento técnico especializado migrou da administração pública para as empresas estatais e outras entidades dotadas de autonomia gerencial e financeira, gerando uma situação na qual o concessionário assumia, na prática, as atribuições do poder concedente.

Uma das áreas em que se requer mais clareza sobre os novos papéis do Estado é a da construção e recuperação da infra-estrutura econômica, já que a expansão dos investimentos em infra-estrutura é condição necessária para a retomada e a sustentação do crescimento no médio prazo. A eficiência com que esses serviços forem ofertados será central para a competitividade da economia. A queda dos níveis de investimento na infra-estrutura econômica sobrecarregou os sistemas existentes, e, mesmo os campos em que os investimentos se mantiveram ou elevaram, ficaram muito aquém do crescimento da demanda pelos serviços, como no caso das telecomunicações.

Vários elementos devem compor o novo quadro de investimento esperado. Desde logo, deve ampliar-se a participação privada no financiamento. É importante sublinhar que isso não decorre apenas da crise financeira do setor público, ainda que seja decisiva no sentido de estimular as mudanças. Além do potencial de rentabilidade das áreas que estão sendo abertas e das mudanças tecnológicas — que permitiram reorganizações desses mercados em novas bases —, houve substancial desenvolvimento de instrumentos financeiros e de arranjos contratuais, nos últimos anos, que tendem a viabilizar essa participação. Nesse sentido, um traço prospectivamente importante desse novo quadro será o maior recurso ao mercado de capitais para o financiamento de projetos, que envolverá tanto as empresas já existentes, privatizadas ou não, quanto novos projetos, especialmente na medida em que operadores, financiadores, prestadores de garantia e investidores tendem a ser agentes distintos.

Outro elemento da nova etapa é o retorno dos fluxos externos de recursos, tanto na forma de investimentos diretos quanto de crédito de longo prazo ou outros instrumentos de dívida. A abertura de setores importantes à iniciativa

privada e a regularização das relações com os mercados financeiros internacionais têm ampliado as possibilidades alternativas de financiamento, especialmente nos segmentos mais dinâmicos. A distinção entre investidores estratégicos, operadores desses segmentos em diferentes países e os recursos especulativos, geralmente direcionados aos mercados de curto prazo, é importante e deve estar presente à concepção das políticas de financiamento da infraestrutura.

Finalmente, parece impensável imaginar a expansão e a sustentação dos níveis de investimento em infraestrutura, especialmente nas escalas previstas, sem a mobilização de fundos fiscais, o que contrasta com a situação de crise financeira do setor público. É razoável imaginar que muitas das empresas e sistemas existentes possam ser operados pelo setor privado e que o interesse privado viabilize a expansão das redes. Isso vai ser mais difícil no caso de grandes projetos de investimento, com retornos razoavelmente diferidos no tempo, sem falar nos problemas colocados pelo fato de que o Brasil é um país com grande potencial de crescimento, mas, também, regionalmente heterogêneo e pobre, o que implicará a preservação de subsídios a certos consumidores e/ou regiões.

Outro desafio de grandes proporções é o ambiental. O equacionamento dos problemas nessa dimensão não é, em país algum, uma questão trivial, e requer, antes de tudo, uma análise das relações entre as atividades econômicas e sua base natural. O primeiro requisito para se avaliar a importância desses desafios é reconhecer que os problemas ambientais existem e guardam uma relação direta com o nível e a qualidade do desenvolvimento econômico. O requisito seguinte seria avaliar as magnitudes dessas relações considerando-se o seu grau de incerteza. Por último, cabe identificar políticas e instrumentos que poderiam ser acionados pelo Estado e que, em conjunto com outras iniciativas da sociedade, pudessem reverter tendências ambientais restritivas à melhoria do bem-estar da população e harmonizá-las num contexto de desenvolvimento sustentável.

Quanto ao desenvolvimento tecnológico, um dos desafios mais importantes com que se defronta a indústria brasileira é a necessidade de alcançar-se maior aproximação com fontes internacionais de tecnologia de última geração. A força propulsora desse crescimento deve ser um ressurgimento correspondente do investimento em novas plantas e equipamentos que incorporem as novas safras de tecnologias necessárias à sustentação da competitividade industrial. Existe, no entanto, um segundo desafio, que não se refere à quantidade de tecnologia adquirida do exterior, mas, sim, à forma como essa tecnologia é adquirida. Se volumes crescentes de tecnologia importada forem preen-

cher plenamente o seu papel na melhoria da competitividade na próxima década, será totalmente inadequado apenas se repetirem as estratégias típicas de aquisição de tecnologia utilizadas no passado.

A indústria brasileira está competindo numa estrutura internacional de produção e comércio que se encontra em constante mutação, um assunto suficientemente conhecido, mas que necessita constante lembrança em qualquer discussão sobre tecnologia e competitividade. O ponto é especialmente importante no contexto das próprias mudanças estruturais da indústria brasileira, que, ao evoluir na direção de setores intensivos em mão-de-obra e, mais substancialmente, de setores industriais intensivos em recursos naturais e em energia, abrem oportunidades de curto prazo, mas trazem também considerável vulnerabilidade, a médio e longo prazos.

Nesse contexto, para sustentar a competitividade, é necessário: realizar esforços para que sejam alcançados ganhos contínuos de produtividade e eficiência de processo nas linhas de produção existentes; aumentar a qualidade e a diversificação na direção de produtos com maior valor adicionado; promover integração "para trás", com o propósito de ganhar competitividade mediante especialização em equipamentos, instrumentação, sistemas de informação e *software*, serviços de engenharia, etc.

A competitividade internacional da indústria brasileira pode ser afetada, a médio e longo prazos, dados dois aspectos relacionados às perspectivas tecnológicas. O primeiro diz respeito ao fato de que a única alternativa à utilização de salários baixos e recursos naturais baratos, ou a uma estratégia radical de especialização, como elementos que sustentam a competitividade, reside no requerimento de que as empresas industriais gerem caminhos de dinamismo tecnológico que, progressivamente, aumentem a eficiência da produção e o desempenho dos produtos (e/ou reduzam a razão custo/desempenho dos recursos naturais utilizados pela indústria). Mesmo que essa estratégia seja vigorosamente buscada, há limites para a sustentação da competitividade a médio e longo prazos, a não ser que, ao mesmo tempo, a estrutura do setor industrial se direcione, como se afirmou, para produtos com maior valor adicionado e setores mais intensivos em tecnologia.

Essas duas orientações estratégicas têm uma característica básica: requerem que a intensidade do investimento em acumulação e mudança tecnológica, necessário para criar e sustentar a competitividade, deverá ser muito maior do que no passado — não apenas maior do que no passado imediato da década perdida, mas também muito maior do que nas duas décadas anteriores, que,

em termos de tais aspectos do desenvolvimento tecnológico industrial, foram também perdidas.

Os desafios do desenvolvimento agrícola num quadro de abertura comercial estão nos requisitos de redobrados esforços para aumentar a produtividade do setor e instituir regras capazes de coibir práticas desleais de comércio. No campo social, deverá ser dada atenção especial às questões que grupos organizados e com poder de pressão têm colocado como prioritárias em sua pauta de reivindicações, como é o caso de maior rapidez no processo de implantação da reforma agrária. As chances de o *agribusiness* brasileiro enfrentar com sucesso os desafios impostos pela abertura comercial são enormes, mas não se pode, aqui, dispensar o apoio do Estado. As mudanças que vêm se verificando na política agrícola, nos últimos anos, em parte motivadas pela crise fiscal, sinalizam alguns aspectos positivos, mas ainda revelam uma certa dificuldade de romper com o velho modelo.

O rol de medidas com vistas à promoção do desenvolvimento agrícola deve incluir o fortalecimento de instituições de pesquisa agrônoma de excelência reconhecida, principalmente a EMBRAPA. Isso significa direcionar recursos públicos para a pesquisa básica, aumentar a coordenação entre as instituições, para evitar a duplicação de esforços, e centralizar recursos nas de qualidade comprovada; maior articulação governamental com os produtores para a utilização dos mecanismos da OMC contra práticas de comércio desleal e para coibir as políticas de proteção por parte de outros países; articulação com o setor privado para acelerar a implantação do Programa Brasileiro de Qualidade e Competitividade em várias cadeias produtivas, desde a produção da matéria-prima até o produto final; aceleração dos programas de redução dos custos portuários, de transporte e de infra-estrutura em geral, que afetam os custos de comercialização e reduzem a competitividade.

No que toca ao desenvolvimento industrial, os desafios não são menores. Em contraste com o padrão defensivo observado no Brasil desde o início do processo de abertura, a experiência internacional demonstra que os processos de ajustamento industrial bem-sucedidos mantiveram uma estreita relação com o aumento do potencial inovador e de aprendizado do sistema industrial, indo além da esfera microeconômica das técnicas gerenciais ou da tendência à especialização e desverticalização. Nesse sentido, a política industrial nas nações emergentes, assim como nos países desenvolvidos da Europa e no Japão, tem sido caracterizada por um duplo caráter. Quanto aos segmentos ditos maduros, tal política revelou-se defensiva, ou seja, voltou-se para esquemas de proteção e estímulos seletivos, com vistas ao *upgrading* de produtos e processos; o objetivo central esteve referido à sustentação ou ampliação da competitividade

internacional, ameaçada pela ampliação e pulverização da produção mundial. Quanto aos segmentos **mais novos**, vinculados diretamente às novas trajetórias tecnológicas, adotaram-se **estímulos** à construção de vantagens competitivas, com o objetivo de consolidar oportunidades de dinamismo futuro.

A lição mais relevante, oferecida pelas experiências bem-sucedidas das duas últimas décadas, pode ser sintetizada em três aspectos fundamentais: (i) orientação para o **mercado externo**: direcionando a produção para as exportações, com vistas a melhorar o padrão histórico de inserção produtiva ou na tentativa de redefinir o *mix* de exportação, a reestruturação industrial convergiu forçosamente para padrões internacionais de competitividade; (ii) atuação setorialmente direcionada para os segmentos em reestruturação: todas as experiências nacionais de sucesso contaram com esquemas de incentivos à reestruturação dos chamados segmentos maduros; e (iii) preocupação com a geração de condições sistêmicas favoráveis à inovação e ao aprendizado: enquanto o Japão promoveu um aprofundamento do padrão tradicional de articulação entre os centros geradores de C&T e a esfera produtiva, países como Coréia fizeram gastos significativos com educação e treinamento da mão-de-obra, em sintonia com a estratégia de *catching up*; adicionalmente, é importante dispor-se de um estreito grau de articulação financeiro-produtiva, característica altamente funcional para o financiamento do investimento.

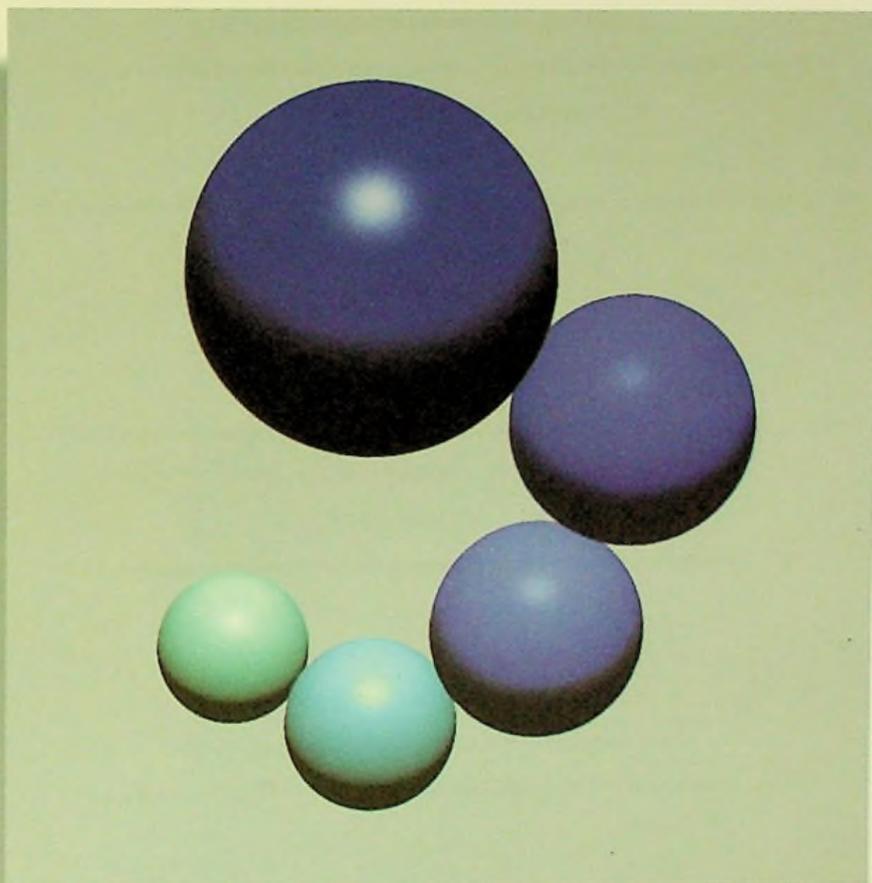
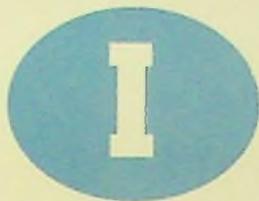


Fernando Rezende
PRESIDENTE DO IPEA



Regis Bonelli
COORDENADOR DO PROJETO

Crescer, Investir e Financiar o Desenvolvimento



SUMÁRIO

I.1	O CONTEXTO MACROECONÓMICO.....	41
I.1.1	ESTABILIZAÇÃO E CRESCIMENTO.....	41
I.1.2	A RECUPERAÇÃO DO INVESTIMENTO.....	47
I.1.3	O AUMENTO DA POUPANÇA DOMÉSTICA.....	51
I.2	AJUSTE ESTRUTURAL E CRESCIMENTO DE LONGO PRAZO, 1997/2006.....	57
I.2.1	A CONSTRUÇÃO DE TRAJETÓRIAS DE LONGO PRAZO.....	57
I.2.2	O CONTEXTO MUNDIAL.....	59
I.2.3	O CONTEXTO NACIONAL.....	66
I.2.4	RESULTADOS: UMA TRAJETÓRIA VIÁVEL DE CRESCIMENTO.....	69
I.3	FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO.....	82
I.3.1	O SISTEMA FINANCEIRO E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO.....	82
I.3.2	A REGULAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO.....	85
I.3.3	A PRESENÇA DO ESTADO NO SISTEMA FINANCEIRO.....	88
I.4	OS FUNDOS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA COMO GERADORES DE POUPANÇA INTERNA.....	92
I.4.1	VOLUME DE ATIVOS.....	92
I.4.2	APLICAÇÃO DOS RECURSOS.....	94
I.4.3	PREVIDÊNCIA E POUPANÇA.....	96
I.4.4	CONCLUSÕES.....	99
I.5	POUPANÇA COMPULSÓRIA: O PAPEL DOS FUNDOS PARAFISCAIS (FGTS E FAT)	102
I.5.1	COMPORTAMENTO RECENTE.....	103
I.5.2	PERSPECTIVAS.....	106
I.6	A POUPANÇA EXTERNA E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO.....	109
I.6.1	MODALIDADES DE CAPITAL.....	113
I.6.2	A QUESTÃO DA SUSTENTABILIDADE.....	118
I.7	A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA FISCAL.....	120
I.7.1	AS TENDÊNCIAS MUNICIPAIS E A POLÍTICA FISCAL.....	120
I.7.2	A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES E AS LINHAS GERAIS DA POLÍTICA FISCAL.....	127

I.1 O CONTEXTO MACROECONÔMICO

POR QUASE UMA DÉCADA E MEIA, a partir do início dos anos 80, a política econômica orientou-se segundo pressões estritamente de curto prazo. Num primeiro momento, essas pressões tiveram origem na necessidade de se promover um ajuste dramático no balanço de pagamentos, para fazer frente à interrupção dos fluxos voluntários de capital externo. No processo de correção desse desequilíbrio, eventualmente alcançado em meados dos anos 80, outros foram sendo gerados, dando lugar ao acirramento da crise fiscal e a forte aceleração da inflação. Os dez anos seguintes, portanto, foram ocupados por tentativas seguidas de lidar com o problema inflacionário. Com sucessivos planos de estabilização, buscou-se eliminar aquele que era, corretamente, percebido como o principal fator de instabilidade econômica, mas a ausência de políticas efetivas no combate ao déficit público acabou por condenar todas as tentativas ao fracasso.

I.1.1
ESTABILIZAÇÃO E
CRESCIMENTO

Ao longo desse período foram sendo perdidas de vista as questões ligadas ao processo de desenvolvimento no longo prazo. Mais grave ainda, os desequilíbrios acumulados consolidaram-se sob a forma de aprofundamento dos problemas associados à pobreza e à desigualdade na distribuição da renda, bem como de defasagens significativas na estrutura produtiva, tanto em relação às necessidades de crescimento futuro quanto em termos dos desenvolvimentos que se processavam em nível internacional. A tendência à estagnação — em particular na segunda metade da década de 80, dado o quadro de grande incerteza — e a manutenção de uma estrutura de elevada proteção tarifária desestimulavam os investimentos produtivos por parte das empresas, enquanto o desequilíbrio fiscal — diante da notória rigidez à queda dos gastos correntes — forçava um corte mais que proporcional dos investimentos públicos, em especial de infra-estrutura. A taxa de crescimento da produtividade na indústria, que, nos anos 70, havia sido da ordem de 3,3% a.a., reduziu-se a apenas 0,3% a.a., entre 1981 e 1990.

A contribuição da poupança do setor público para a poupança doméstica, que havia sido positiva e significativa ao longo dos anos 70, declinou conti-

namente na década de 80, até tornar-se negativa. Do ponto de vista da estrutura do sistema financeiro, o descontrole inflacionário levou a uma total desarticulação dos canais de crédito, que passaram a ser crescentemente monopolizados pela necessidade de rolagem da dívida pública em prazos cada vez mais curtos, embora, ao mesmo tempo, viabilizasse a fuga da moeda doméstica sem que se observasse, pelo menos na mesma extensão, o fenômeno da dolarização, tão comum em economias que atravessam processos hiperinflacionários.

Até o início dos anos 80, cabia ao Estado o papel de mobilizar, por meio de mecanismos compulsórios e de um amplo conjunto de instituições financeiras públicas, parcela significativa da poupança doméstica e, também, da poupança externa, requeridas para financiar o esforço de investimento. Essa poupança era então canalizada, ou para os investimentos do próprio setor público, ou para a iniciativa privada, naqueles setores considerados prioritários pelo governo — em geral, em condições que implicavam elevados subsídios. Ao setor financeiro privado ficava reservado o papel de provedor de recursos de curto prazo, tanto para o setor privado quanto para o público. A ruptura desse padrão de financiamento ocorreu a partir do momento em que os fluxos externos declinaram abruptamente até tornarem-se negativos, ao mesmo tempo em que os desequilíbrios fiscais se aprofundam até tornarem negativos também os fluxos de poupança operacional do setor público. A inflação passou então a desempenhar um papel de importância crescente na geração de poupanças forçadas, que atingiam especialmente as classes de renda mais baixa.

Com a estabilização alcançada a partir do Plano Real, é possível voltar a pensar o processo de desenvolvimento num horizonte temporal mais amplo. A experiência da década de 80 mostra que a instabilidade gerada a partir das altas taxas de inflação acaba, mais cedo ou mais tarde, por se constituir em freio ao desenvolvimento. Assim, uma nova estratégia de crescimento, conforme é descrita nas próximas seções deste capítulo, ao exigir como pressuposto a manutenção da estabilidade, acaba de certa forma confundindo-se com a própria necessidade de se consolidar o Plano Real. Estabilidade e crescimento passam, então, a apresentar efeitos positivos de retroalimentação, na medida em que se torna mais fácil vencer as resistências às mudanças estruturais num quadro de crescimento econômico, garantindo-se assim a consolidação da estabilização, que, por sua vez, atua favoravelmente sobre as expectativas, alavancando o investimento e, assim, o próprio crescimento.

A estabilidade, contudo, é uma condição necessária, mas não suficiente, para o crescimento sustentado. A crise dos anos 80 foi reflexo do esgotamento de uma estratégia de desenvolvimento baseada na substituição de importações

e na intervenção direta do Estado na constituição, e posterior desenvolvimento, de vários setores da economia, notadamente infra-estrutura e produção de bens intermediários. O inchaço do Estado, sua presença regulatória em inúmeros campos da atividade econômica e a ineficiência do gasto em áreas básicas ligadas ao desenvolvimento humano (educação, saúde, habitação e saneamento) foram conseqüências diretas do modelo vigente até meados dos anos 80. A aceleração da inflação e a queda acentuada do crescimento da produtividade foram manifestações desse esgotamento, e ainda que tenha sido possível, até o momento, reduzir a inflação com uma combinação adequada de desindexação, controle da demanda e mudanças na política cambial associadas a maior abertura econômica, a sustentabilidade desse processo depende de que se promovam reformas estruturais na economia — principalmente aquelas que envolvem a redefinição do papel do Estado e a consolidação do processo de abertura —, como forma de se garantir também a retomada do crescimento às taxas históricas.

A estabilização obtida a partir do Plano Real, ao sinalizar com uma mudança no regime de política econômica, representou, sobretudo, a possibilidade de ampliar os horizontes de decisão com base no enfrentamento das questões estruturais apontadas. Nessa perspectiva, as questões cruciais para que se avance na garantia de um processo de desenvolvimento sustentável são a necessidade: de elevar o investimento na economia; de promover aumento da poupança doméstica; e de desenvolver mecanismos de intermediação financeira que permitam a captação dessa poupança e sua canalização para investimentos de longo prazo de maturação.

Após breve caracterização do atual contexto macroeconômico, são discutidas, a seguir, as linhas gerais de políticas que permitiriam avançar no equacionamento de cada uma dessas questões.

Decorridos três anos desde a implantação do Plano Real, são indiscutíveis os ganhos na redução das taxas de inflação. O sucesso, no entanto, não se resume à queda das taxas mensais. Uma profunda transformação no processo de determinação de preços na economia eliminou aquela que, no passado, sempre fora uma das principais barreiras no caminho da estabilização: a indexação generalizada de preços, salários, câmbio e juros. Abriu-se, assim, o espaço necessário para que o sistema de preços passasse a refletir as efetivas condições existentes nos diversos mercados, tornando possível que os ajustes de preços relativos ocorressem sem aceleração da inflação, como no passado.

Na base dessa transformação encontram-se três fatores: a URV, enquanto mecanismo de coordenação dos preços na transição para a estabilidade; a po-

lítica cambial, que desvinculou as correções do câmbio das variações dos preços domésticos, e cujos efeitos foram amplificados por uma aceleração da abertura comercial; e uma política monetária austera, em contraste com a postura, quase sempre passiva, que prevaleceu durante a maior parte do período de inflação elevada. O primeiro fator, obviamente, esgotou-se com a introdução da nova moeda, mas seu impacto, ao reduzir as pressões normalmente associadas à inflação residual, foi fundamental para garantir uma transição relativamente suave para a inflação baixa. Os outros dois fatores foram utilizados com intensidade variável ao longo do período, para garantir que a queda da inflação fosse alcançada com sacrifício mínimo do crescimento do produto.

À política cambial coube o papel de fazer avançar a desindexação da economia, iniciada com a URV. Nesse processo foi auxiliada pelos significativos fluxos de capital externo que acorreram ao país. Tais fluxos assumiram inicialmente a forma de recursos de curto prazo, mas foram sendo progressivamente substituídos por recursos de prazo mais longo, inclusive investimentos diretos — que praticamente triplicaram entre 1995 e 1996, respondendo, nesse último ano, por cerca de 40% do financiamento do déficit em conta corrente. No início de 1995, a política cambial foi alterada, e, após pequena desvalorização, passou-se a um regime de bandas reajustadas, periódica mas não automaticamente, pelo Banco Central. No novo sistema, foi possível recuperar, ao longo de 1995 e 1996, parte da apreciação real observada nos primeiros nove meses do Plano, em parte como resultado dos próprios movimentos de preços relativos entre *tradables* e *não-tradables*. Vale ainda destacar que, além de contribuir para a trajetória declinante da inflação, a política cambial pós-Real representa uma ruptura com o passado, na medida em que elimina um fator de competitividade “espúria”, que garantia o desempenho de nossas exportações, mas reduzia os incentivos à busca de maior eficiência e produtividade.

A condução da política monetária tem-se orientado pela necessidade de compatibilizar o controle da demanda agregada e os impactos dos fluxos de capital externo com um quadro fiscal que ainda se caracteriza pela relativa fragilidade das contas públicas. Após um período de forte aperto monetário e de restrições ao crédito, com fase mais aguda no segundo trimestre de 1995, passou-se a uma etapa de progressivo relaxamento daqueles controles e de queda acentuada nas taxas básicas de juros, que declinam, em termos reais, de 33%, em 1995, para 17%, em 1996. A continuidade dessa queda é fundamental para consolidar a recuperação do crescimento em bases sustentadas, mas não deve obscurecer distorções que ainda se precisa enfrentar. Em primeiro lugar, não apenas as taxas básicas de juros ainda se situam em patamares

elevados com relação às taxas internacionais, mas também, internamente, os *spreads* entre taxas ativas e passivas, apesar de terem declinado em período mais recente, ainda são muito grandes. Parte desse problema deve-se à utilização, ainda intensa, de compulsórios com alíquotas elevadas para fins de controle monetário. Outro fator decorre da expansão do crédito num contexto de flutuações no nível da atividade econômica, o que acabou dando margem a forte elevação dos níveis de inadimplência e, conseqüentemente, a aumento do risco dos empréstimos. Por fim, é preciso notar que apenas mais recentemente passou-se a observar um alongamento dos prazos das aplicações financeiras — inicialmente apenas nos títulos públicos —, que, no geral, ainda permanecem fortemente concentradas no curto prazo.

O desempenho do crescimento da economia obedeceu a uma trajetória conhecida. Ao *boom* inicial, estimulado, entre outros fatores, por forte elevação da renda dos mais pobres e significativa expansão do crédito para consumo, seguiu-se uma fase de desaceleração — necessária para recompor os fluxos de comércio exterior diante da mudança do cenário internacional após a crise do México. Ao longo de 1996, no entanto, a recuperação iniciada ao final do ano anterior se acentua, e já no terceiro trimestre daquele ano o PIB supera, em termos dessazonalizados, o pico anterior, observado no primeiro trimestre de 1995. Utilizando-se projeções para o comportamento da economia no primeiro semestre de 1997, o Real terá exibido, em seus três primeiros anos (computando-se os desempenhos de julho a junho), uma taxa média de crescimento do PIB de 4,5% ao ano.

A utilização da política cambial como instrumento de redução das taxas de inflação, num contexto de abertura externa e períodos de forte crescimento do nível de atividade, obviamente gerou pressões sobre a balança comercial, que passou a exibir déficits elevados. Esses déficits resultaram tanto de uma queda da taxa de crescimento das exportações quanto de uma aceleração das importações. No primeiro caso, o fenômeno tem início antes mesmo do Plano Real, refletindo, entre outros fatores, a própria retomada do crescimento, a partir de 1993. Mais recentemente, a perda de dinamismo das exportações passou a refletir, também, uma conjuntura adversa de preços no mercado internacional para um conjunto significativo de produtos de nossa pauta, concentrados na categoria de semimanufaturados. Pelo lado das compras externas, a abertura comercial — obtida a partir de reduções tarifárias e da eliminação de barreiras não-tarifárias — resultou em forte aumento do coeficiente de importações, num processo que, da mesma forma que no caso das exportações, apenas se acentuou depois do Plano Real.

O importante a destacar é que esses déficits da balança comercial têm caráter transitório — respondem, basicamente, ao processo de ajuste estrutural pelo qual vem passando a economia, após a estabilização e a ampliação do grau de abertura comercial. Essa perspectiva se apóia em análise que privilegia o papel do comércio exterior, enquanto fonte de ganhos de produtividade, e o espaço, ainda considerável, que existe para redução dos custos domésticos de produção. Assim, grande parte do crescimento das importações tem correspondido a bens de capital tecnologicamente mais avançados e a peças e componentes ainda não produzidos internamente, mas exigidos por novos produtos nacionais de qualidade superior para que se tornem competitivos internacionalmente. Do ponto de vista da redução de custos, destacam-se as medidas, em fase de implantação, destinadas a aprofundar a desregulamentação de alguns setores (por exemplo, portos), a ampliar a desoneração tributária, a aumentar as linhas de financiamento às exportações, e a acelerar a privatização de empresas estatais e a concessão de serviços públicos ao setor privado. As exportações reagirão progressivamente, à medida que se consolidarem os avanços de produtividade e as iniciativas para redução de custos, enquanto a ampliação do mercado doméstico, num contexto de estabilidade e de maior integração comercial com o exterior, tornará atrativos os investimentos destinados a produzir, internamente, parte dos produtos hoje importados.

Adicionalmente, é importante reter que, na perspectiva dinâmica desse ajuste estrutural, os déficits que vêm sendo gerados na balança comercial são consistentes com a disponibilidade de financiamento externo, tanto pelas perspectivas favoráveis do mercado internacional de capitais, quanto pela melhoria da percepção dos investidores estrangeiros sobre a situação do país, em função da própria evolução do ajuste interno. De fato, os fluxos de capital para o Brasil vêm registrando, simultaneamente, aumento de volume, redução de custos e melhoria de perfil, no sentido de mais longo prazo.

Os investimentos diretos estrangeiros, que, em 1996, registraram um valor líquido de US\$ 9,4 bilhões, desempenham um papel duplamente importante. Além de serem uma alternativa de financiamento externo mais interessante que a criação de dívida, na medida em que reduzem a vulnerabilidade do balanço de pagamentos, tendem a produzir impactos bastante positivos sobre a estrutura produtiva doméstica, trazendo, além de divisas, recursos tecnológicos e padrões de produção mais avançados, compatíveis com as exigências do mercado internacional. Com isso, as empresas estrangeiras podem desempenhar um importante papel, não só na elevação da capacidade produtiva doméstica, mas também no aumento da competitividade e do potencial exportador do país.

No contexto descrito, as restrições à retomada, a curto prazo, das taxas históricas de crescimento localizam-se, fundamentalmente, no ritmo do ajuste estrutural, necessariamente lento, e no ajuste fiscal, ainda insuficiente. Essas questões, contudo, são estreitamente interligadas. A aceleração do crescimento ocorreria à medida que as reformas estruturais na economia — que abrangem a ampla flexibilização dos monopólios públicos, cuja regulamentação encontra-se em fase de apreciação pelo Congresso; as reformas previdenciária, administrativa e tributária; as privatizações e concessões de serviços públicos; além de um conjunto amplo e significativo de medidas destinadas a reduzir o custo Brasil — permitissem a transição para um novo regime fiscal e um patamar mais elevado de produtividade global.

Pelo lado da demanda, o novo regime fiscal impediria o surgimento de pressões sobre uma oferta cuja capacidade, no curto prazo, encontra-se dada. Pelo lado da oferta, o aumento da capacidade de produção e da produtividade viabilizariam um câmbio real de equilíbrio mais baixo e permitiriam taxas mais altas de crescimento. Esse ajuste depende crucialmente da retomada do investimento produtivo. A lógica macroeconômica da estabilização é clara nesse sentido: diante da disponibilidade de capitais externos, é possível sustentar déficits em conta corrente no balanço de pagamentos (absorvendo, assim, poupança externa), por algum tempo e em certos limites, desde que a contrapartida interna desses déficits seja o incremento na formação de capital.

A importância das reformas, por vezes não totalmente compreendida, está, principalmente, na sua capacidade de dotar a administração pública dos instrumentos que possibilitem controle permanente do déficit público, seja pelo aumento da eficiência do gasto público, seja pela redução das despesas correntes — ou de seu crescimento, que deveria ser consistentemente mantido abaixo do crescimento das receitas, algo difícil de ser alcançado em virtude do grau excessivo de vinculações existente. A menor pressão do setor público sobre a demanda agregada, por sua vez, permitiria redução das taxas de juros e aumento do investimento privado, sem que se gerassem pressões adicionais sobre as contas externas. Os déficits em conta corrente passariam, assim, a apresentar um perfil temporal mais consistente, já que existiria, ao menos teoricamente, a perspectiva do aumento na produção de *tradables* no futuro, aumentando as exportações ou diminuindo o ritmo de crescimento das importações como proporção do produto.

A estabilização não se resume, portanto, à redução dos índices de inflação — principalmente num país em que a inflação elevada gerou, ao longo de mais de vinte anos, profundas distorções na estrutura econômica. E envolve trans-

I.1.2

A RECUPERAÇÃO DO
INVESTIMENTO

formações que alcançam a raiz dos processos que permitiram tornar a inflação mecanismo de solução de conflitos, adiando as mudanças que, desde o início dos anos 80, faziam-se necessárias no próprio modelo de desenvolvimento. Dentre essas transformações necessárias, destacam-se a manutenção da abertura externa da economia, a adaptação do sistema financeiro à nova realidade e, principalmente, a reforma do Estado, em suas múltiplas dimensões: privatização, concessão de serviços públicos a empresas privadas, reorganização da máquina pública e maior controle sobre os gastos, simultaneamente à redefinição de prioridades.

Com a estabilização, começam a ser criadas as condições para que a economia volte a crescer de forma sustentada. Após mais de uma década de pronunciada instabilidade inflacionária, quando o investimento na economia caiu para níveis extremamente baixos, parecia natural que a perspectiva de uma nova etapa de crescimento sustentado — gerada a partir de um programa de estabilização que carrega forte componente de credibilidade — estimulasse o investimento tanto na expansão quanto na modernização do parque produtivo. O aumento do investimento de fato começa já em 1993, acelerando-se no período logo após a introdução do Real, até atingir 17,8% do PIB no primeiro trimestre de 1995. Ao longo do ano, no entanto, ocorreu uma inflexão nessa tendência e as taxas passaram a ser declinantes, embora o resultado, em termos de taxa média (16,6% do PIB), ainda tenha sido bastante superior ao observado no período pré-estabilização. Estimativas preliminares indicam que, ao longo de 1996, os níveis de investimento teriam se recuperado em relação ao final de 1995, embora a média do ano (16,1% do PIB) ainda possa exibir redução frente ao observado no ano anterior.

A combinação de instrumentos de política econômica adotada ao longo de 1995, e sua reversão em 1996, explicam essa trajetória. Existe, no entanto, um elemento novo na configuração do atual padrão de investimento que não apenas o distingue da experiência passada, mas que também permite a compreensão, numa perspectiva mais ampla, das tendências e da consistência da própria estratégia de estabilização. Esse elemento é a preponderância quase total do investimento privado em relação ao investimento público.

O investimento total na década de 70 — medido a preços constantes de 1980 — foi, em média, de 23,3% do PIB. Na década de 80, caiu para 18,6%, em média, e, nos primeiros anos da atual década, foi de 15,1%. A preços correntes, no entanto, essa queda foi muito menor: de uma média de 21,4% do PIB, na década de 70, o investimento passou para 22,2%, na década de 80, e para 20,5%, na década de 90. Essas divergências entre as séries a preços constantes e a preços correntes refletem uma significativa mudança de preços rela-

tivos ocorrida ao longo da década de 80, principalmente um forte aumento dos preços da construção civil no final da década. Esse movimento retrata a intensa aceleração da inflação ocorrida no período, que teve como efeito tornar mais atrativos os ativos reais — principalmente na transição de governo ocorrida no início de 1990 —, além das incertezas associadas a contratos de prazo mais longo.

A evidência mais recente, no entanto, é de que o aumento no preço relativo dos bens de capital teria se revertido nos últimos anos, em parte como produto da estabilização, mas também pelo acesso ampliado aos bens de capital importados. A participação dos bens de capital importados na formação bruta de capital fixo (a preços constantes de 1980) aumentou de uma média de 7,7%, no triênio 1990-92, para 25%, em 1996. Enquanto isso, a participação da construção civil no investimento declinava de 70% para 60%, respectivamente. O efeito dessas mudanças é permitir que o aumento requerido no investimento, necessário para sustentar taxas de crescimento do PIB mais elevadas, possa ser feito com um aumento menos que proporcional no esforço de poupança.

Os níveis de investimento público (inclusive estatais) declinaram, significativamente, nos últimos quinze anos: de uma média anual, a preços correntes, de 9% do PIB, na década de 70, caíram para 6,5%, nos anos 80, e 4,8%, entre 1990 e 1995. O investimento privado, por outro lado, manteve-se mais ou menos constante, tendo passado de 12,4% do PIB, em média, nos anos 70, para 15,7%, nos anos 80, e 14,7%, nos primeiros seis anos da década de 90. A contribuição do setor público para o investimento agregado, portanto, caiu substancialmente: a partir de uma participação média de 36,3%, no período 1970-75, observa-se um aumento para 50%, no período que corresponde ao II PND (1976-79), e um declínio, a partir daí, como reflexo direto da crise fiscal, para 30,8%, em média, no período 1980-86, e para 25,2%, entre 1987 e 1995. Em 1995, o investimento público teria representado apenas 19,4% do investimento total.

Essa queda do investimento público poderia até mesmo ser considerada saudável, se estivesse refletindo, majoritariamente, um processo de privatização. Nota-se, no entanto, que é acompanhada de um declínio da taxa agregada de investimento. Ou seja, os níveis deprimidos de investimento público têm gerado importantes estrangulamentos na ampliação da oferta de serviços públicos, que acabam por desestimular o crescimento do investimento privado. É neste ponto que aparece como fundamental o processo de privatização e de concessões de serviços públicos ao setor privado. A fragilidade financeira do setor público estende-se a suas empresas, impedindo-as de mobilizar os recur-

dos financeiros necessários à ampliação dos investimentos. O investimento das empresas estatais federais, por exemplo, declinou de 4,5% do PIB, no período 1980-84, para 3,3%, no período 1985-89, e para 1,9%, entre 1990 e 1995. Sua transferência (ou a dos serviços prestados) ao setor privado representará um poderoso impulso na direção da recuperação daqueles investimentos.

A recuperação do investimento agregado, portanto, depende fortemente da elevação dos investimentos naqueles setores — especialmente de infraestrutura — que hoje se encontram nas mãos do Estado. Nesse sentido, uma análise do comportamento de empresas estatais que foram privatizadas nos anos 80 e 90 (até 1994) revela uma elevação substancial — na média, de cerca de oito vezes — dos investimentos após a privatização. Esse mesmo efeito é esperado agora como resultado das privatizações e concessões de serviços públicos a empresas privadas nas áreas de transportes (rodovias, ferrovias, portos) e, especialmente, de energia elétrica e telecomunicações.

Em relação ao investimento privado, o crescimento recente das inversões no setor industrial caracterizou-se, principalmente, por ações modernizadoras, com predominância de reposição de equipamentos, redução de custos e desobstrução de gargalos. Destaca-se o fato de que, apesar de valores relativamente reduzidos, a produtividade desses investimentos seria bastante elevada, o que permite caracterizar essa etapa inicial de recuperação do investimento como de “rendimentos crescentes” do capital, com impacto significativo sobre a eficiência produtiva das empresas. Existem no entanto indícios de que essa etapa estaria próxima de se esgotar, passando-se então a uma nova fase, de investimento em novos produtos e em expansão de plantas, em que a relação marginal capital-produto tenderia a crescer novamente. A sustentação do ciclo de longo prazo dos investimentos, por sua vez, dependeria de estímulos adicionais do quadro macroeconômico, além dos avanços já permitidos pelo Plano Real, em particular a queda das taxas domésticas de juros, na esteira de um ajuste fiscal mais profundo.

Um crescimento sustentado que convirja, gradualmente, para as taxas históricas exigirá uma elevação significativa das taxas de investimento, que alcançariam, no final do período de projeção, cerca de 24% do PIB (a preços constantes). Conforme se discutiu, a queda do investimento, até 1992, foi também decorrência do aumento dos preços dos bens de investimento com relação aos demais preços na economia. Supondo-se que essa relação se reverta, também gradualmente, aos níveis prevalecentes no início da década de 80, o aumento do investimento a preços correntes — e, conseqüentemente, da poupança necessária para financiá-lo — seria menor, já que se estima que seu nível corresponda, em 1996, a 19% do PIB. A taxa de investimentos atingiria os níveis que

irão garantir o crescimento sustentado se os investimentos em infra-estrutura básica, ainda sob responsabilidade do Estado, retornassem aos patamares médios da década de 70. As privatizações e concessões de serviços públicos parecem o caminho mais seguro para se atingir esse objetivo.

A análise quanto ao contexto macroeconômico e a necessidade de elevação dos investimentos para dar consistência à estratégia de estabilização remetem, diretamente, à questão da poupança interna. Embora a trajetória traçada contemple a manutenção dos déficits em conta corrente — e, portanto, a absorção de poupança externa — em patamar elevado ainda por alguns anos, a poupança interna terá de crescer para permitir que os ajustes estruturais ocorram sem que se gerem desequilíbrios muito fortes, seja internamente — sob a forma de pressões inflacionárias —, seja externamente — com ampliação excessiva dos déficits em conta corrente. Esse aumento da poupança interna terá de vir, principalmente, do setor público, embora também se espere que a poupança privada cresça como proporção do PIB, em resposta ao próprio crescimento da renda e às mudanças que envolvem os sistema previdenciário e tributário, com maior ênfase na tributação do consumo.

I.1.3

O AUMENTO DA POUPANÇA DOMÉSTICA

A necessidade de ajuste permanente nas contas do setor público foi enfatizada em duas perspectivas: permitir redução das taxas de juros, de forma a estimular o investimento, e aumentar a poupança doméstica, de modo a reduzir a necessidade de poupança externa. A tabela I.1 ilustra o comportamento da poupança pública e da privada, no período recente, e indica que, em relação à média do período 1991-94, a poupança pública teria declinado, em 1995, cerca de 4,6% do PIB. Essa queda mais do que compensou o aumento da poupança privada (de 16,5% do PIB, na média 1991-94, para 18,6%, em 1995), e resultou numa queda da poupança doméstica, de 19,3% para 16,8%, entre os dois períodos. Em 1996, de acordo com estimativas ainda preliminares, teria ocorrido pequena recuperação na poupança pública — que teria ficado menos negativa — e queda acentuada na poupança privada — para 17,1% do PIB —, resultando em redução de 1,1% do PIB na poupança doméstica, em relação a 1995.

A aparente deterioração das contas fiscais em 1995 revela a fragilidade dos números registrados nos primeiros quatro anos da década. Ao longo de 1996, as contas públicas, apesar de um pouco melhores, ainda apresentaram desequilíbrio, com o déficit atingindo 3,9% do PIB. A maior parte dessa melhoria, contudo, resultou da queda dos juros reais, já que, em termos de resultado primário, houve uma piora de 0,44% do PIB — em relação a 1995, passou-se de um superávit de 0,35% para um déficit de 0,09% —, explicada, básica-

mente, pelo desempenho de estados e municípios, cujo déficit primário aumenta de 0,17% para 0,57% do PIB.

TABELA I.1

Poupança e Investimento a Preços Correntes

Conceito	(Em porcentagem do PIB)							
	1991	1992	1993	1994	Média 91-94	1995	1996 ¹	
Investimento	18,77	18,90	19,23	19,64	19,13	19,24	19,00	
Público ²	2,62	3,17	3,39	2,76	2,99	2,36	2,20	
Privado	16,15	15,73	15,84	16,88	16,15	16,89	16,80	
Poupança doméstica	18,40	20,50	19,05	19,34	19,32	16,77	15,73	
Pública ²	3,20	1,90	2,60	3,40	2,80	-1,80	-1,36	
Privada	15,15	18,61	16,42	15,99	16,52	18,60	17,09	
Poupança externa	0,36	-1,60	0,18	0,30	-0,19	2,48	3,27	
Resultado operacional ²	0,63	-1,28	-0,76	0,69	-0,18	-4,19	-3,56	
Excesso de poupança privada	-0,99	2,88	0,58	-0,99	0,37	1,71	0,29	
Imposto inflacionário	3,08	2,69	2,40	1,80	2,49	0,50	0,25	

Fonte: IBGE, SPE/MF, Boletim do Banco Central.

Nota: ¹ Estimativa preliminar.

² Exclui estatais.

Ainda que elevados, esses valores tendem a refletir, por problemas de mensuração, desequilíbrios que, na realidade, já se encontravam presentes antes mesmo da implantação do Real. É o caso, em particular, da situação de estados e municípios, que, desde o final de 1994, vêm substituindo atrasos nas folhas de pessoal e nos pagamentos a empreiteiras e fornecedores — não computados nas estatísticas de déficit obtidas por variação de endividamento, ou seja, “abaixo da linha” — por endividamento, inicialmente, por meio de operações de antecipação de receita (ARO) junto à rede bancária, e, depois, pelo refinanciamento dessas dívidas com empréstimos junto à CEF. Obviamente, com a inflação baixa, esses atrasos deixaram de ser “funcionais” em relação ao objetivo de reduzir o valor real dos débitos.

A explicitação de passivos do governo federal — como a capitalização do Banco do Brasil, necessária após a acumulação de vultosos prejuízos, e a securitização do FCVS, envolvendo, nessa primeira etapa, cerca de R\$ 17 bilhões em dívidas já vencidas — aponta para o mesmo fenômeno: a presença de défi-

cits no passado que não eram contabilizados nas estimativas de dívida pública, por dificuldades de natureza operacional. Do ponto de vista das expectativas, o risco desse processo de explicitação de déficits passados é que se perca de vista o esforço de obtenção de uma posição fiscal mais equilibrada. De qualquer modo, essa explicitação coloca em relevo a impropriedade das análises que apontavam para um virtual equilíbrio das contas públicas na primeira metade dos anos 90, e que, por isso, tendiam a minimizar o componente fiscal do processo inflacionário durante o período.

A carga tributária brasileira atingiu cerca de 30% do PIB em 1995. Do ponto de vista da receita, os problemas não residem tanto em sua magnitude, mas em características do sistema tributário que introduzem distorções na alocação de recursos. O crescimento de contribuições — como PIS e COFINS —, que incidem em cascata na produção, além da CSLL, no conjunto da arrecadação federal (passando de 14% da arrecadação conjunta de IPI e IR, em 1987, líquidas de transferências a estados e municípios, para 94%, em 1995), foi uma conseqüência do arranjo federativo que emergiu da Constituição de 1988, em que se aumentaram fortemente as transferências de receitas associadas àqueles dois impostos sem uma equivalente redistribuição do gasto, forçando o governo federal a buscar receitas adicionais em fontes não-compartilhadas. Assim, mesmo que uma reforma tributária não venha a ter como principal objetivo o aumento da carga tributária, sua necessidade torna-se evidente diante do objetivo de maior racionalização e eliminação de distorções. Nesse sentido, a recente desoneração do ICMS das exportações e da aquisição de bens de capital foi um passo fundamental para aumentar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional e eliminar um componente que influenciava negativamente as decisões de investimento. Vale notar, ainda, que, para o sucesso da reforma tributária, é necessário modernizar a máquina arrecadadora da Receita Federal, incluindo um esforço maior de fiscalização e simplificação de procedimentos, de forma a reduzir a evasão e os custos da arrecadação, tanto para a Receita, quanto para os contribuintes.

Existe, praticamente, consenso de que o esforço de ajustamento fiscal e de aumento da poupança pública terá de ocorrer, basicamente, pelo lado da despesa, não só pela redução dos gastos, mas também pelo aumento significativo de sua eficiência. Esse entendimento leva em consideração o fato de que, em 1996, o déficit ainda se encontra inflado por um conjunto de fatores transitórios. É o caso, por exemplo, dos pagamentos de benefícios previdenciários, que apresentaram crescimento elevado em 1996, por conta do forte aumento (43%) concedido em maio de 1995 (“efeito-carregamento”), gerando, assim, um déficit de cerca de 0,5% do PIB na Previdência. No entanto, a partir de

1996, a tendência passou a ser conceder aumentos mais próximos à variação dos índices de preços, e inferiores à expectativa de crescimento das contribuições. Desse modo, pode-se esperar uma situação mais equilibrada para os próximos anos, ainda que o desequilíbrio da seguridade social, no longo prazo, continue à espera de uma solução de caráter mais definitivo, no bojo de uma reforma abrangente.

A deterioração do resultado primário dos estados, em 1996, elevou-os à condição de principal foco do esforço de ajuste. O elevado comprometimento de suas receitas com pagamentos de pessoal (em alguns casos acima de 90% da arrecadação) e de encargos financeiros constitui um dos pontos críticos a serem enfrentados, dependendo, no primeiro caso, da aprovação da reforma administrativa. A redução do comprometimento com gastos de pessoal até o nível determinado pela lei Camata — que impõe um teto de 60% para esses gastos, como proporção da receita líquida — permitiria uma diminuição de até 1,5% do PIB nos gastos públicos. Mesmo que os recursos liberados pela queda dos gastos com pessoal fossem dirigidos para outras despesas, ainda assim a redução agregada poderia ser significativa se o redirecionamento se fizesse de forma a substituir gastos atualmente realizados pelo governo federal (por exemplo, em saúde).

A busca de maior equilíbrio fiscal nos estados passou a contar, mais recentemente, com o estímulo proporcionado pelo refinanciamento de suas dívidas junto ao governo federal — inclusive a dívida mobiliária. Nesse processo, a redução dos encargos financeiros viria acompanhada de compromissos efetivos — já que as receitas estaduais funcionariam como garantia — com o ajuste dos gastos públicos e com a privatização de empresas estaduais, e a inclusão de ativos estaduais para amortizar, antecipadamente, uma parcela da dívida representa uma evolução importante em relação às negociações passadas. Do ponto de vista das necessidades de financiamento do setor público consolidado, o resultado líquido dependerá do confronto entre a despesa adicional do Tesouro para cobrir o diferencial de juros — já que a dívida renegociada tem taxas de juros fixadas em TR mais 6% a.a. — e a magnitude do esforço de ajustamento dos estados.

A elevação da poupança pública deverá ser complementada, também, por reformas que induzam um crescimento da poupança privada. Esse crescimento é necessário, na medida em que existe substituição entre os dois componentes da poupança doméstica, de modo que o aumento da poupança pública não se traduz em aumento de igual magnitude na poupança interna — estimativas em *cross-section* para países em desenvolvimento colocam o coeficiente de substituição entre poupança pública e privada em torno de 0,5. Da mesma forma,

existem evidências de substituição entre poupança externa e poupança privada. Por outro lado, a poupança privada tende a responder com alguma intensidade ao crescimento da renda *per capita* — com os coeficientes variando de um mínimo de 0,30 a um máximo de 0,60 — e à estrutura etária da população: um aumento do grau de dependência, isto é, a relação entre a população jovem e de idosos *vis-à-vis* a população em idade ativa, como o que se espera para o Brasil, na primeira década do próximo século, tende a reduzir a poupança agregada no setor privado.

O comportamento da poupança privada é ainda afetado, negativamente, por dois fatores associados ao processo de transição para um regime de estabilidade monetária. O primeiro refere-se ao fato de que as restrições ao crédito — intensas durante períodos de inflação elevada — afetam parcela significativa da população (entre metade e dois terços). Com tudo o mais constante, a descompressão do crédito após a redução da inflação tende, assim, a promover um crescimento do consumo superior ao crescimento da renda. Além disso, existe também evidência empírica de que motivos precaucionais tendem a elevar a poupança privada em situações de elevada incerteza, como as que se observam em períodos de inflação elevada. Com a redução das taxas de inflação, esse motivo para poupar tem sua importância reduzida, diminuindo, assim, *ceteris paribus*, a poupança agregada no setor privado.

Dentre as reformas destinadas a promover o crescimento da poupança privada, destacam-se a da previdência e a tributária — nesse último caso, incluem-se medidas destinadas a aumentar a poupança das empresas, além daquelas destinadas a aliviar a tributação sobre a renda e elevar a tributação sobre o consumo. Em ambos os casos, o princípio norteador da reforma seria a ampliação da base tributária, sem que isso implique elevação da carga global.

Especificamente em relação à reforma da previdência social, o objetivo de reduzir a importância da previdência oficial e aumentar o incentivo à previdência privada tende a se traduzir, a exemplo do ocorrido em outros países, em poderoso estímulo à poupança privada — embora imponha a necessidade de equacionamento do problema da transição entre os dois regimes, de modo a assegurar que esse aumento da poupança privada não seja neutralizado por um desequilíbrio de igual magnitude no sistema oficial, o que reduziria a poupança pública. Independentemente dos desdobramentos da reforma no sistema de seguridade social, o governo vem se antecipando no sentido de desenvolver instrumentos que estimulem a poupança privada de longo prazo. Este é o caso dos Fundos de Aposentadoria Programada Individual (FAPI), cuja regulamentação encontra-se, no momento, em análise no Senado, e que contaria com um incentivo de natureza fiscal — por meio de abatimento das contribui-

ções, até um determinado limite, do Imposto de Renda — que beneficiaria empresas e trabalhadores.

As considerações acima apontam, portanto, para uma situação em que o esforço fiscal deveria, na realidade, conduzir não apenas a uma situação de equilíbrio orçamentário, mas também produzir um aumento significativo da poupança pública que compensasse, ao menos nesse primeiro momento de transição para a estabilidade, as forças que tendem a reduzir a poupança privada. Num contexto dinâmico, o próprio crescimento da renda, aliado às mudanças institucionais mencionadas, promoveriam o aumento da poupança privada e permitiriam certo relaxamento do esforço fiscal, garantindo a continuidade do crescimento sustentado.

I.2 AJUSTE ESTRUTURAL E CRESCIMENTO DE LONGO PRAZO, 1997/2006

ENTENDER OS PROCESSOS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO, ou, melhor 1.2.1
ainda, identificar as forças motrizes do crescimento econômico, não é A CONSTRUÇÃO DE
tarefa fácil, nem em teoria, nem a partir do exame de experiências nacionais TRAJETÓRIAS DE LONGO
específicas. Além disso, não é fácil projetar trajetórias de crescimento para o PRAZO
longo prazo para países, como o Brasil, nos quais as transformações econômi-
cas vêm ocorrendo com impressionante rapidez.

Um problema estreitamente relacionado ao anterior é o do papel da política econômica na promoção do desenvolvimento. Se, como frequentemente se alega, menor ingerência do governo sobre a atividade econômica tem sempre resultado positivo para o crescimento, como induzir o sistema econômico a adotar determinadas ações e formatos institucionais que conduzam ao crescimento sem a ação direta do governo? Impossível não aceitar que cabe, precisamente, à política econômica governamental o papel de orientar o sistema econômico na direção desejada. Mas qual é, precisamente, essa direção? Concretamente, o que é que os governos têm de fazer para promover o crescimento sustentado no longo prazo? Que papel cabe ao Estado brasileiro na promoção do crescimento em um contexto, além do mais, marcado por profundas desigualdades econômicas e sociais?

O conjunto das economias que mais crescem no mundo (processo que já dura décadas, em alguns casos) é composto por um pequeno grupo de países de excepcional desempenho macroeconômico, que poderiam ser classificados de países em desenvolvimento. De forma alguma são países ricos. Em algumas teorias modernas, esperar-se-ia que isso ocorresse com os países ricos, e não com os pobres. Por outro lado, as implicações da teoria neoclássica quanto à convergência de renda *per capita* entre países sugerem que os países pobres, como um todo, deveriam ter desempenho melhor que o dos ricos, o que não é absolutamente verdade, como se sabe. Versões teóricas mais modernas — e mais realistas — colocam as políticas econômicas e as instituições no centro do palco, não esquecendo das questões da eficiência com que são usados os recur-

tos e dos desperdícios — isto é, a habilidade de usar corretamente, ou não, os recursos disponíveis. Isso tudo é da maior relevância no desenho de trajetórias de crescimento para o Brasil.

Nos exercícios de prospecção do futuro, é possível destacar duas vertentes principais de modelagem. Uma primeira, aqui adotada, baseia-se na construção de trajetórias qualitativas com um mínimo de base empírica, necessário para prover consistência aos resultados. Uma segunda consiste em usar um modelo econométrico mais completo, que possibilitaria respostas mais embasadas e capazes de explicitar os *trade-offs* relevantes e as opções de política econômica.

No âmbito da primeira alternativa, uma idéia de como articular a discussão do crescimento de longo prazo é, heurísticamente, usar como ponto de partida os estudos empíricos das chamadas “novas teorias do crescimento econômico”. Essencialmente, o que esses estudos postulam é a existência de uma relação entre, de um lado, a taxa de crescimento da renda *per capita*, e, de outro, um conjunto de variáveis associadas ao crescimento. Evidentemente, em país em que as disparidades sociais são tão marcantes, como o nosso, é preciso adicionar fatores que, usualmente, não fazem parte do rol de preocupações dos teóricos. Parte-se do pressuposto de que o Estado brasileiro tem condições, e seus governantes, vontade política, para operar com a questão de redução das desigualdades sociais. As variáveis mais importantes para se levar em conta são listadas a seguir.

(i) Variáveis *demográficas*, pela sua influência sobre a evolução da oferta de trabalho e as perspectivas de emprego, sobre as necessidades do sistema de seguridade social e do gasto social em geral. Uma das variáveis demográficas mais importantes é a expectativa de vida ao nascer. Além de indicador do grau de qualidade da saúde da população, a expectativa de vida é uma *proxy* para características desejáveis em uma sociedade (melhores hábitos de trabalho e melhor *skill* da força de trabalho, dado o nível de escolaridade). Outras variáveis importantes são a taxa de fertilidade e a própria taxa de crescimento populacional, ambas relacionadas negativamente ao crescimento.

(ii) *Poupança e investimento*: a promoção da poupança doméstica é tarefa prioritária em todas as economias em desenvolvimento. O sucesso dos tigres asiáticos tem sido atribuído, precisamente, às altas taxas de poupança necessárias para viabilizar o aumento da taxa de formação de capital. Entre os fatores capazes de liberar recursos para investimento, especial atenção deve ser dada à eliminação do déficit do governo. A variável relevante é a taxa bruta de investimento (público e privado, doméstico e externo).

(iii) Variáveis *educacionais*: refletem o capital humano, treinamento e a preparação da mão-de-obra, que guardam relação com a questão das perspectivas da evolução do emprego, com a incorporação de tecnologia e com a ênfase nas políticas educacional e tecnológica. Uma variável relevante é o gasto educacional do governo em relação ao produto agregado, que é uma *proxy* para a qualidade da educação. Uma medida usual é o número de anos de escolaridade da força de trabalho.

(iv) *Infra-estrutura econômica*: esta é uma das áreas de maior interesse em nosso país, inclusive pelas implicações quanto à redução do custo Brasil e à melhoria de eficiência sistêmica.

(v) O Estado e a provisão de *infra-estrutura social*: educação, saúde, saneamento, habitação.

(vi) Variáveis relacionadas às *reformas institucionais*: o destaque é a necessidade de funcionamento adequado de instituições e mercados, como pré-condição para o crescimento sustentado. Nesse sentido, os pontos fundamentais são propostas de reforma do mercado de trabalho, privatização e concessões, política de desenvolvimento regional, política industrial e de comércio exterior, incluindo as necessidades de desregulamentação, por um lado, e ações positivas de regulação, defesa da concorrência e defesa comercial, por outro.

(vii) Os *termos (ou relações) de troca*, que têm influência sobre a capacidade para importar. Em que medida o crescimento econômico pode ser acelerado por uma melhoria (construída) nos termos de intercâmbio que alavanque as exportações?

Todos esses aspectos estão contemplados neste e nos demais capítulos que compõem este documento. Não se tentou discutir a articulação das medidas, questões e propostas de curto prazo — aquelas da pauta de política econômica cotidiana — com as perspectivas de mais longo prazo que constam deste texto. Isso porque, como se sabe, a ligação entre curto prazo e longo prazo é tudo, menos fácil.

Qualquer quadro prospectivo da economia brasileira deve levar em devida [I.2.2](#) conta os desenvolvimentos mais prováveis da economia mundial e seus desdobramentos sobre nossa economia. Essa tarefa é verdadeiramente difícil, dadas [O CONTEXTO](#) as intensas transformações que têm caracterizado a economia internacional e a [MUNDIAL](#)¹

¹ Uma análise mais detalhada das perspectivas da economia mundial encontra-se no bloco temático II deste documento.

incerteza quanto à continuidade dessas transformações. Assim é que, por exemplo, sabe-se que o nível de atividade da economia mundial tem forte influência sobre a *performance* das exportações brasileiras, mas a quantificação precisa do vínculo é difícil, dada a influência de diversos outros aspectos. Da mesma forma, o efeito da abertura comercial sobre o desempenho das importações é fenômeno precariamente quantificado: não é razoável usar estimativas históricas, de longo prazo, dada a mudança de regime pós-1990. E também o caráter recente da mudança desafia a obtenção de estimativas adequadas.

Do ponto de vista das mudanças de âmbito microeconômico e organizacional, é desnecessário enfatizar, aqui, a importância das mudanças na direção de um novo paradigma empresarial de desenvolvimento, baseado em inovações gerenciais e no conceito de automação flexível. Não há, até o momento, sinais de que esse processo esteja perdendo ímpeto em escala mundial. Sua difusão entre as empresas no Brasil alcançou, até o momento, apenas um segmento de grandes e organizadas firmas do setor formal. É de se esperar que a disseminação por todo o aparato produtivo — e não só em indústria e serviços financeiros, como vem ocorrendo mais rapidamente — venha a contribuir para aumentos generalizados na produtividade de todos os fatores de produção e ganhos de eficiência, a exemplo do que se dá desde o início da presente década. Como modelar em plano macro o resultado dessas transformações micro?

Uma das características principais desse processo de rápidas transformações da base produtiva e criação de padrões de competitividade, decorrentes de inovações tecnológicas, financeiras e organizacionais, é a reorganização de mercados nacionais e supranacionais, numa rápida globalização da atividade econômica. Essa reestruturação da economia mundial, baseada em avanços no conhecimento e na criação de novas tecnologias, provoca, obviamente, mudanças na organização da produção, em escala nacional e mundial. Uma das principais características dessa reestruturação é a crescente economia de recursos energéticos por unidade de produto, fruto da maior conscientização ecológica, da perspectiva de exaustão de recursos naturais e da substituição da energia de origem fóssil por formas alternativas. Adicionalmente, informação e conhecimento tendem a tomar, crescentemente, o lugar de variáveis como matérias-primas pouco elaboradas e recursos naturais na função de produção agregada. Isso tudo coloca limites, desafios e oportunidades para o Brasil, que tem boa parte de suas exportações constituída de produtos manufaturados, pouco elaborados e dependentes da base de recursos naturais. Aproveitar-se dessa onda de inovações de processo é um dos desafios que se colocam para a economia brasileira nos anos à frente. Como modelar o resultado líquido dessas transformações tecnológicas?

Do ponto de vista das relações comerciais, a tendência mundial caminha no sentido da formação de grandes blocos e associações regionais, com redução do protecionismo tarifário e não-tarifário inter e intrablocos, sob os auspícios da Organização Mundial do Comércio (OMC). A crescente importância do MERCOSUL para o comércio exterior brasileiro, e as possibilidades, seja de sua ampliação pela inclusão de novos países parceiros, seja pela associação com outros blocos comerciais (NAFTA ou União Européia), destaca a relevância do papel a ser jogado pela integração via comércio exterior em qualquer estratégia de desenvolvimento que se pretenda bem-sucedida no futuro. Como modelar essa possibilidade?

A regionalização não implica desenvolvimento mundial harmônico ou isento de tensões. Ao contrário, é de se esperar contraposição permanente entre forças de integração e forças de regionalização. Nesse contexto, há quem identifique, dentre as perspectivas de evolução da nova ordem mundial do começo do século XXI, cenários que contemplam a emergência de “novos impérios” (com seus desdobramentos, conforme sejam protecionistas ou adeptos de trocas internacionais mais livres), em contraposição a cenários em torno de um “mundo de livre mercado”. Como freqüentemente ocorre, o resultado final deverá ser um meio termo entre esses cenários polares.

A partir da evolução observada da economia mundial, durante 1990-96, e, sobretudo, do comportamento de algumas variáveis-chave no último par de anos, é possível afirmar que a economia global reúne, hoje, um conjunto de atributos que autorizam esperar-se uma expansão sustentada no médio e longo prazos. A produção mundial e, sobretudo, os fluxos de comércio e capitais devem seguir uma trajetória bastante diferente da desenhada durante os anos 70 e 80, quando flutuações cíclicas e pressões inflacionárias ocuparam lugar de destaque em todo o mundo. Desde 1995, uma redução significativa das taxas de juros reais e a manutenção de baixos índices de inflação, nos países industriais, vêm conformando um horizonte de crescimento moderado, porém firme, ainda que as taxas esperadas desse crescimento revelem a permanência de importantes disparidades inter-regionais.

Portanto, do ponto de vista do crescimento do produto e do comércio mundial, não há, em meados de 1997, sinais de desaquecimento da economia global. A recessão do início da década de 90 é dada como terminada, até mesmo em relação ao Japão — o último dos países do mundo desenvolvido a recuperar-se da recessão mundial de 1990-92. Estima-se que, para os países pertencentes à OECD, o fluxo de comércio tenha aumentado cerca de 8%, em 1996. As previsões para 1997-98 são de taxas ligeiramente menores, mas que de forma alguma podem ser consideradas recessivas.

As previsões de crescimento para a economia norte-americana, por sua vez, variam de 2,2% a 2,8%, em 1997. Para o Japão, tem-se a faixa de variação de 2,1% a 2,6%, e, para a Alemanha, a de 1,9% a 3,7%. Em todos esses casos, prevê-se aceleração em relação a 1996. A *Consensus Forecasts*, que apura e divulga uma média de previsões, elaboradas por diversas instituições de pesquisa, em relação a algumas variáveis macroeconômicas básicas, estima para os países industrializados uma taxa de crescimento do produto real de 2,7%, em 1997. Como se vê, são taxas próximas à média histórica recente desses países, o que indica, pelo menos no médio prazo, uma perspectiva favorável ao crescimento do comércio mundial. Se sabermos tirar proveito desses aspectos positivos é outra questão. Isso irá depender de transformações produtivas e mudanças no modo de operar da economia brasileira, que estão associadas ao sucesso das reformas propostas pelo atual governo, no âmbito constitucional e regulatório. O impacto qualitativo potencial dessas reformas é fundamental para que o Brasil consiga aproveitar bem um contexto internacional que se afigura favorável ao comércio e investimento, na perspectiva do início de 1997.

²Ver World Bank, *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, 1996, Washington, DC.

Projetando a mais longo prazo, estimativas do Banco Mundial² dão que a taxa de crescimento do produto mundial bruto, até 2005, vai situar-se na casa dos 3,5% ao ano. Em relação aos países desenvolvidos e à América Latina, as taxas projetadas são 2,8% e 3,8%, respectivamente; o melhor desempenho deve ficar por conta dos países asiáticos: 7,9% ao ano, em média, resultado para o qual devem colaborar, decisivamente, não apenas os “tigres asiáticos” de primeira ou segunda geração, mas, também, a economia chinesa. A taxa de crescimento do comércio, estimada como a soma dos fluxos de exportações e importações, deverá alcançar 6,3% ao ano, nesse período.

Além da trajetória esperada de crescimento, que pode ser classificada de moderadamente otimista, esperam-se flutuações em torno da tendência de crescimento também bem menos pronunciadas do que nas duas últimas décadas. Isso deve ocorrer por conta de três fatores centrais, relacionados ao comportamento de preços e juros.

Em primeiro lugar, não há expectativas de choques de oferta significativos, como os ocorridos nos anos 70. Muito ao contrário, o comportamento dos preços dos produtos primários deverá ser de reversão em relação à alta recente, mantendo-se uma tendência de estabilidade em patamares mais baixos do que os observados nos últimos anos. Algo semelhante é esperado para os produtos semi-manufaturados. Quanto ao preço do petróleo e derivados, a despeito de

sua maior sensibilidade a condicionantes políticos, não há expectativas de choques significativos. Além disso, a matriz energética em escala mundial é, hoje, sabidamente menos sensível aos preços desses produtos do que ao longo das décadas passadas. As expectativas de inflação baixa são reforçadas pela manutenção de níveis adequados de utilização da capacidade instalada, sobretudo na Europa e no Japão, e pela intensificação da concorrência, por conta da integração mundial dos mercados.

Por fim, os avanços em termos de maior equilíbrio fiscal nos países Hemisfério Norte favorecem a manutenção de baixas taxas de juros a médio e longo prazos, fato reforçado pela ausência de pressões inflacionárias.

Confirmando a tendência a uma expansão sem sobressaltos, o desempenho dos países industrializados, ao longo da primeira metade dos anos 90, já registrou uma baixa dispersão das taxas de crescimento anual em torno da tendência de longo prazo. Isso tem ocorrido por conta de consenso sobre a necessidade de se empreenderem políticas de crescimento moderado, com preocupação com o equilíbrio fiscal e o ajustamento contínuo da política monetária. Especificamente no caso europeu, esse quadro impõe-se como condição necessária para o sucesso da estratégia de integração regional, a qual torna imperativa a harmonização de políticas e a convergência entre as diferentes economias nacionais e, conseqüentemente, a política econômica em cada país.

Por um processo de retroalimentação, esse quadro de crescimento sem sobressaltos empresta sua contribuição para o movimento de integração econômica, tanto em termos regionais quanto globais. Nesse sentido, as diversas economias nacionais têm apresentado importante correlação positiva entre patamares de abertura econômica e estabilidade dos níveis de preço e das taxas de juros e câmbio. Assim, é possível observar que, quanto maiores forem os níveis de integração econômica, mais baixa e estável tem-se mostrado a inflação doméstica e mais suaves, as trajetórias dos juros e do câmbio. Esse horizonte de crescimento equilibrado tem reforçado os próprios movimentos de mercadorias e capitais (como veremos adiante), contribuindo para a constituição de um ciclo virtuoso que favorece as expectativas sobre o desempenho da economia mundial nos próximos anos.

No âmbito dos países em desenvolvimento, diversos fatores podem favorecer um engajamento relativamente maior com este cenário mundial.

Nos países do antigo bloco socialista, as perspectivas de crescimento prendem-se ao sucesso das estratégias de reconversão e aos seus desdobramentos em termos de uma inserção externa de caráter sustentado, tanto no âmbito dos fluxos de capitais, quanto no de mercadorias. No entanto, esses países ainda

sofrem com os custos do processo de transição, fato que tem resultado, no caso da Rússia, por exemplo, em sucessivas quedas do produto interno bruto. Ainda assim, as perspectivas de crescimento para os próximos dez anos já incorporam o avanço esperado desse processo, e situam-se acima da média mundial.

No caso das economias da América Latina e do Caribe, o fato mais marcante, no período recente, refere-se à rápida superação dos reflexos da crise mexicana de dezembro de 1994. Os efeitos de propagação mais graves, como fuga de capitais e especulação contra as moedas nacionais, sobretudo na Argentina e no Brasil, permaneceram restritos ao primeiro semestre de 1995. Já em meados desse ano, os problemas enfrentados por ambas as economias prendiam-se muito mais a questões não diretamente ligadas à crise do México, mas vinculadas a problemas como a estabilidade dos respectivos sistemas financeiros nacionais e o desequilíbrio fiscal.

A recuperação das economias latino-americanas contribuiu para a recente expansão dos influxos de capitais externos e o resultante acúmulo de reservas internacionais. Isso permitiu amortecer o impacto da instabilidade do cenário internacional pós-crise mexicana sobre os mercados domésticos. Já em 1995, o ingresso de capitais privados nos países em desenvolvimento atingiu a cifra recorde de mais de US\$ 160 bilhões, superando a marca, já elevada, de cerca de US\$ 154 bilhões, de 1994. Entre os fatores explicativos para isso, não se encontram apenas os diferenciais de taxas de juros: existe também tendência marcante, ao longo da presente década, de avanço das estratégias de diversificação nas aplicações de capitais de portfólio oriundos dos países industriais, fator que se tem mostrado fundamental na constituição dos chamados "mercados emergentes" em todo o mundo.

Ainda assim, o acesso dos países latino-americanos ao mercado internacional de capitais tem-se dado em condições bem menos favoráveis do que, por exemplo, aquelas obtidas por países asiáticos com expressiva inserção internacional. Nesse sentido, a crise mexicana, ainda que não tenha cerrado as portas do crédito internacional aos países latino-americanos, ampliou o prêmio de risco incorporado às taxas de empréstimo. Assim, a importância de uma inserção sustentada dos países da América Latina no cenário internacional, nos próximos anos, sobretudo nos segmentos comercial e de capitais de risco, apresenta-se como condicionante fundamental para permitir acesso mais favorável aos fluxos mundiais de capitais financeiros.

Apesar das repercussões da crise mexicana, a composição dos fluxos de capitais que se dirigem a países em desenvolvimento tem-se alterado nos últimos

anos em um sentido bastante favorável. Observa-se uma ampliação relativa dos investimentos estrangeiros diretos, cujos montantes têm aumentado com rapidez e em detrimento dos capitais de portfólio. O montante de investimentos estrangeiros diretos para países em desenvolvimento cresceu 13%, em 1995, chegando à marca de US\$ 90 bilhões.

A se confirmarem as previsões para o desempenho da economia mundial, e persistindo os avanços em termos de crescimento da renda e de integração econômica externa (liberalização dos fluxos de comércio e de capitais), espera-se que os países em desenvolvimento continuem ampliando sua participação nos movimentos de capitais.

A penetração do investimento estrangeiro direto apresenta-se como fator fundamental para o sucesso de estratégias de integração com a economia mundial. Isso porque se observa importância crescente das transações intrafirma no âmbito das relações internacionais de comércio, fato potencializado pela tendência declinante dos custos de transporte e comunicações e pela criação de estratégias globais de investimento.

Espera-se também aprofundamento dos processos de integração econômica, com destaque não apenas para os acordos regionais de comércio, mas também para a redução global dos níveis de proteção tarifária e não-tarifária.

A reunião de todos esses elementos, relativos às perspectivas de evolução da renda mundial e à importância crescente dos fluxos de comércio e capitais, permite esperar-se um cenário de crescimento das transações comerciais mais intenso do que a expansão da produção. Contra os mencionados 3,5% anuais de crescimento do produto mundial bruto, o comércio mundial deverá expandir-se a uma taxa superior a 6% ao ano, até meados da próxima década.

Em termos mais localizados, as tendências prováveis são no sentido de: as importações japonesas deverão continuar sendo favorecidas pela relativa valorização de sua moeda; a China deverá prosseguir em sua tendência de crescente participação nas exportações mundiais; o conjunto das transações comerciais latino-americanas aumentará depois de superada a queda significativa de importações ocorrida em 1995, sobretudo como resultado do prosseguimento das estratégias de liberalização externa.

Outro fator relevante refere-se à esperada ampliação nos fluxos de comércio entre países em desenvolvimento. Para isso, devem colaborar o maior grau de diversificação das relações comerciais dos países ex-socialistas, a expansão das exportações do Leste asiático para outros países e regiões em desenvolvimento

(como a própria América Latina) e as iniciativas de promoção de acordos regionais de comércio entre esses países, a exemplo do MERCOSUL.

Em suma, as perspectivas da economia mundial para os próximos dez anos permitem antecipar um quadro de crescimento estável e moderado, sem pressões significativas em termos de inflação e taxas de juros. Os movimentos de capitais devem seguir uma trajetória marcada pela diversificação de mercados (no âmbito financeiro) e pelas estratégias globais de investimento (no âmbito produtivo). Os fluxos de comércio devem expandir-se a taxas nitidamente mais elevadas que a renda mundial, no bojo dos movimentos de integração comercial regionalizada, mas também dos próprios fluxos de capitais produtivos, com uma participação expressiva do comércio intrafirma.

O engajamento dos países em desenvolvimento nesse ciclo virtuoso permanece vinculado aos avanços em torno da definição de um ambiente de crescimento que não ponha em risco a estabilidade interna e a externa (vale dizer, com o mínimo de pressões inflacionárias e com relativo equilíbrio do balanço de pagamentos), capaz de favorecer o investimento (incluindo a penetração de capitais de risco estrangeiros) e uma crescente integração com a economia mundial.

1.2.3 Ao arrazoado anterior deve-se acrescentar a hipótese de que devemos estar
O CONTEXTO preparados para atuar, futuramente, em um mundo no qual o comércio será
NACIONAL mais seletivo, com aumento progressivo de bens com maior conteúdo de valor
adicionado e, provavelmente, concentrado, com o aumento das transações em
torno de alguns blocos de países. Uma vez superada a fase de estabilização em
curso, durante a qual persistem desequilíbrios próprios a um processo de
ajuste macroeconômico, um conjunto de reformas institucionais permitirá
aumentar a capacidade de mobilizar instrumentos de regulação e incentivo à
atividade privada. Isso irá acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico e
social. Antes, porém, será preciso romper com certos obstáculos e promover
um conjunto de ajustes que condicionam a trajetória de crescimento acelerado.
Esse será o tema de diversos capítulos neste documento.

A demanda por estabilidade econômica é respaldada pela estabilização que o Brasil vem experimentando. A estabilização e o processo de abertura econômica têm-se traduzido em sucessivos desafios enfrentados, até o presente, com sucesso por governo e setores produtivos. Isso não implica que as reformas estruturais não sejam mais necessárias: são fundamentais no processo de mudança do papel do Estado, particularmente quanto à necessidade de recupe-

ração da infra-estrutura econômica e social, destacando-se, aqui, a necessidade da elevação do grau de educação da mão-de-obra como fator de competitividade sustentada no futuro.

A marca central da estabilização brasileira, desde o início do Plano Real, é a mudança do regime de política econômica. De sua consolidação depende a trajetória de ajuste simulada neste trabalho, particularmente quanto à continuidade da política cambial e à desindexação dos contratos e reajustes de preços básicos da economia. Do ponto de vista da competitividade da produção, esse ponto é fundamental, especialmente para o futuro da competitividade dos *tradables*. A desvinculação da evolução da taxa de câmbio do ritmo de elevação dos preços internos constitui um novo desafio para o comércio exterior. A linha de política econômica que vem sendo seguida implica uma taxa cambial apenas parcialmente limitada pela evolução dos preços no atacado (isto é, dos *tradables*), enquanto se ganha tempo e espaço político para reformas e a redução do custo Brasil. Felizmente, os ganhos de produtividade até aqui alcançados têm tornado esse processo bem menos árduo.

Para o sucesso da trajetória apresentada adiante será exigido da política econômica de médio e longo prazos o esforço de neutralizar os aumentos dos custos unitários de produção, passados e futuros, sobre a competitividade, seja pela redução desses custos (com a redução do custo Brasil), seja pelo uso de mecanismos de defesa comercial que impeçam uma competição predatória na indústria e na agricultura brasileiras por parte de importações desleais.

O Brasil necessitará de algum tempo para a correção de desequilíbrios, como a correção das contas do governo, antes que seja possível alcançar taxas de crescimento mais elevadas. Isso implica crescer menos no médio prazo (1997/2000), enquanto se processam os ajustes. Implica também maior ênfase nos instrumentos e políticas relacionados ao setor externo, por meio da liberalização comercial e financeira e da aceitação da poupança externa como variável complementar à poupança doméstica privada, ao mesmo tempo em que se recupera a capacidade de poupança do setor público. A médio prazo, a ênfase desloca-se, assim, para a conta capital.

Em boa medida, o sucesso da trajetória de crescimento depende do desenvolvimento sem sobressaltos da economia mundial, uma vez que se necessitam de substanciais montantes de capital do exterior, tanto de risco quanto de empréstimo, para financiar déficits em transações correntes, da ordem de 4% do PIB, por alguns anos. Obviamente, não será possível contar, para isso, com taxas de juros reais domésticas muito elevadas para atrair recursos externos de curto prazo, como foi feito em 1995, sob pena de asfixiar-se a atividade eco-

nômica doméstica, no médio e longo prazos, e inviabilizar-se a recuperação necessária da taxa de investimento. Sobressai a importância complementar da abertura comercial e da crescente credibilidade da política econômica e das instituições brasileiras nesse contexto, para consolidar a confiança dos investidores estrangeiros e os influxos de capital externo de risco, a custos menores, com a redução do *spread* pago nos empréstimos.

Portanto, são características do ajuste estrutural simulado: (i) taxas médias de crescimento real elevadas em relação ao passado recente — mas não muito altas nos anos iniciais —, enquanto se implementam as reformas visando à modernização econômica e à constituição dos fundamentos básicos inerentes ao crescimento sustentado; (ii) intensificação dos investimentos em infraestrutura para a redução do custo Brasil, o que implica um papel de destaque, não só para a indústria da construção, como também para a demanda de bens de investimento em geral; (iii) maior integração comercial e financeira com a economia mundial, sem perda da multilateralidade comercial; (iv) juros reais em queda, enquanto se processa o ajuste fiscal necessário; e (v) fluxos crescentes de investimento direto do exterior, estimulados pelo processo de privatização, em montante capaz de financiar uma parte substancial dos déficits em transações correntes, ao lado de empréstimos e financiamentos.

O quadro I.1 apresenta os valores do ano-base para 1996.³

QUADRO I.1

Variáveis	1995 (observado)	1996
Taxa de câmbio média	0,918 R\$/US\$	1,005 R\$/US\$
População (milhões)	155,8	156,9
PIB (R\$bilhões/US\$bilhões)	658/716	753/749
PIB <i>per capita</i> (R\$/US\$)	4 223/4 596	4 799/4 774
% PIB a custo de fatores	Agricultura (11,36) Indústria (31,44) Serviços (57,20)	
% PIB a preços de mercado	Consumo Pessoal (65,3) C. Governo (16,8) FBCF (19,2)	
	Export. menos Import. de Bens e Serv. Não Fatores (- 1,3)	

³ O horizonte de simulação cobre de 1997 a 2006. Para o ano de 1995, utilizou-se o conjunto disponível de informações sobre as Contas Nacionais. Para o ano de 1996, adotou-se um conjunto de estimativas do Banco Central, do IBGE e do Grupo de Análise Conjuntural (GAC) do IPEA.

Os resultados do exercício pressupõem a continuidade do sucesso do programa de estabilização, no qual a estratégia macroeconômica repousa sobre a manutenção de uma política cambial não-indexada — isto é, sem vínculo direto com a evolução dos preços internos —, acompanhada de restrição monetária, expressa por taxas de juros reais ainda elevadas, em 1997 (embora continue a tendência de queda em relação a 1995 e 1996), e utilização dos instrumentos monetários (manejo dos agregados financeiros e do crédito bancário), sempre que necessário, para monitorar o nível de atividade e evitar a elevação das taxas de inflação.

A taxa de crescimento do PIB, após alcançar 3,0% em 1996, passa a 4,0% em 1997/99, e acelera ligeiramente para 5,0% no ano 2000. A retomada gradual do crescimento terá lugar em decorrência da consolidação da estabilidade e do avanço das reformas constitucionais, bem como do êxito do programa de privatização. Acompanhando isso, inicia-se a recomposição dos gastos do governo, com maior ênfase nos investimentos públicos, em sintonia com paulatina recuperação dos investimentos privados em infra-estrutura, os quais permitirão evitar o aparecimento de pontos de estrangulamento e elevar a eficiência geral da economia.

A consolidação das reformas exigirá ainda um par de anos na nova administração — isto é, em 1999/2000 — com o PIB crescendo 4,5% ao ano em média. A partir daí tem-se uma fase de crescimento acelerado do nível de atividade, em que o PIB cresce a 7% anuais, entre 2004 e 2006. Nesse último ano o PIB alcançaria cerca de US\$ 1,3 trilhão (em dólares de 1996), daí resultando um PIB per capita de aproximadamente US\$ 7.280, dada a população residente estimada de 178,5 milhões de pessoas em 2006. O crescimento médio anual do PIB de 1997 a 2006 é de 5,64%.

Para se antever o comportamento da economia e o desempenho setorial, são necessárias hipóteses adicionais sobre o processo de estabilização. São elas:

⁴ Deve ficar claro que as projeções não devem ser encaradas como previsões para o longo prazo. Muitas vezes, exercícios desse tipo são feitos precisamente para impedir que as projeções se materializem. Trata-se aqui de desenhar uma trajetória capaz de identificar magnitudes e *trade-offs* relevantes. Os exercícios de previsão para o longo prazo são prejudicados pelas quebras estruturais das principais séries econômicas brasileiras, ao longo dos últimos anos. Fatos dessa natureza tornam difícil, quando não inviável, elaborar previsões consistentes com a utilização de parâmetros estimados com base no comportamento passado das variáveis. A idéia do exercício é responder a uma pergunta do seguinte tipo: se houver um ajuste bem-sucedido nos próximos anos, qual pode ser o formato de uma trajetória consistente para os principais agregados macroeconômicos?

a) a taxa de câmbio continuará a ser utilizada como âncora nominal básica para a estabilização de preços, sendo realinhada para levar em conta o aumento nos preços do atacado;

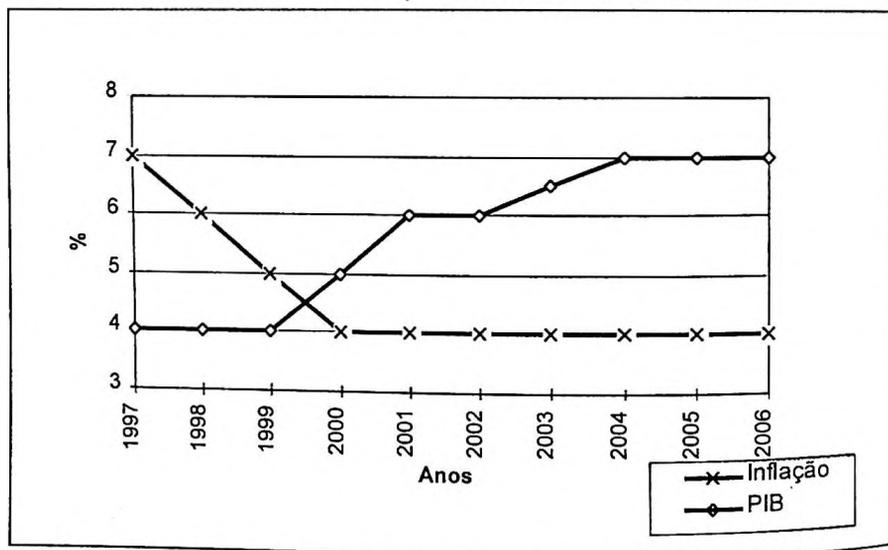
b) a política de juros reais elevados e de limitações ao crédito será suavizada, mas mantida com intensidade progressivamente menor, e em caráter suplementar.

Essas hipóteses são compatíveis com uma avaliação realista das perspectivas de aprovação e implementação das reformas constitucionais. Assinale-se, adicionalmente, que os efeitos dessas reformas não se farão sentir de imediato, dada a inevitável defasagem de tempo na sua implementação e regulamentação. Este é, especialmente, o caso das medidas e reformas que visam à contenção dos gastos previdenciários e à redução do custo Brasil.

Em ilustração às hipóteses citadas, as trajetórias da inflação e do crescimento do PIB são mostradas no gráfico I.1.

GRÁFICO I.1

Taxas Anuais de Inflação e de Crescimento do PIB



A tabela I.2 e o gráfico I.2 resumem as trajetórias das taxas de desemprego^o (usando como medida a PME) e da produtividade:

TABELA I.2

	1996	1997/99	2000/2002	2003/2006
Elasticidade Emprego-Produto	0,74	0,65	0,48	0,36
Percentuais Médios Anuais				
Taxas de Crescimento da PEA	2,95	2,41	2,32	2,21
Taxa de Crescimento do Emprego	2,22	2,60	2,72	2,49
Taxa de Desemprego (PME)	5,42	5,15	4,40	3,69
Varição da Produtividade	0,78	1,40	2,95	4,39

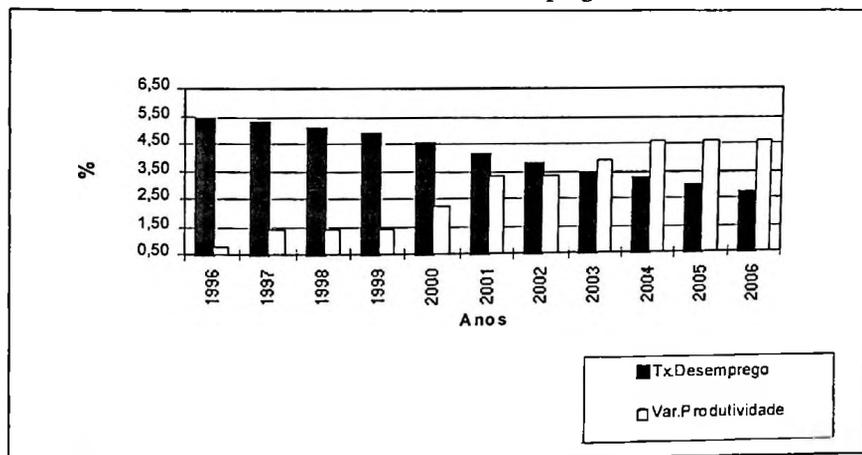
Além das hipóteses mencionadas acima, adotamos ainda, com relação à evolução da produtividade e do funcionamento do mercado de trabalho, hipóteses consistentes com as utilizadas no bloco temático III deste documento:

a) a taxa de crescimento da população economicamente ativa (PEA) será em média da ordem de 2,3% ao ano;

b) a parcela do crescimento do PIB explicada pelo aumento de produtividade cresce de 26% para 65%, entre 1996 e 2006.

GRÁFICO I.2

Produtividade e Desemprego



A utilização do câmbio como âncora básica da estabilização faz com que a taxa cambial se mantenha aproximadamente constante, em termos dos preços no atacado e descontada a inflação externa. Esse comportamento do câmbio, associado às medidas de desoneração e financiamento das exportações, à redução do custo Brasil, a ganhos de produtividade na produção de *tradables* e a um cenário internacional caracterizado por forte crescimento do comércio mundial, sustentarão um desempenho exportador bem mais favorável, especialmente no final do período de projeção.

TABELA 1.3

Variáveis Fiscais

Variáveis Fiscais	(Em porcentagem do PIB)			
	1996	1997/99	2000/2002	2003/2006
Despesas				
Consumo	16,3	15,3	13,8	14,0
Previdência	10,6	10,7	10,9	11,0
Investimento	2,2	2,9	3,8	4,3
Despesa primária total	29,1	28,9	28,5	29,3
Receitas				
Tributos	29,0	30,0	30,0	30,0
Resultado primário	-0,1	1,1	1,5	0,7
Outras receitas				
Senhoriagem	0,3	0,3	0,3	0,3
Privatização	0,3	2,2	0,1	0,0
Receita total	29,6	32,4	30,4	30,3
Resultado antes dos juros	0,5	3,5	1,9	1,0
Estoque médio da dívida ¹	30,8	31,2	27,3	23,6
Estoque final da dívida ¹	32,5	30,6	26,8	23,2
Custo médio da dívida	12,5	10,8	8,6	8,0
Juros pagos ²	4,0	3,4	2,3	1,8
Resultado operacional	-4,7	-2,3	-0,8	-1,1

Obs.: Dados estimados para 1996.

¹Dívida pública onerosa líquida interna e externa.

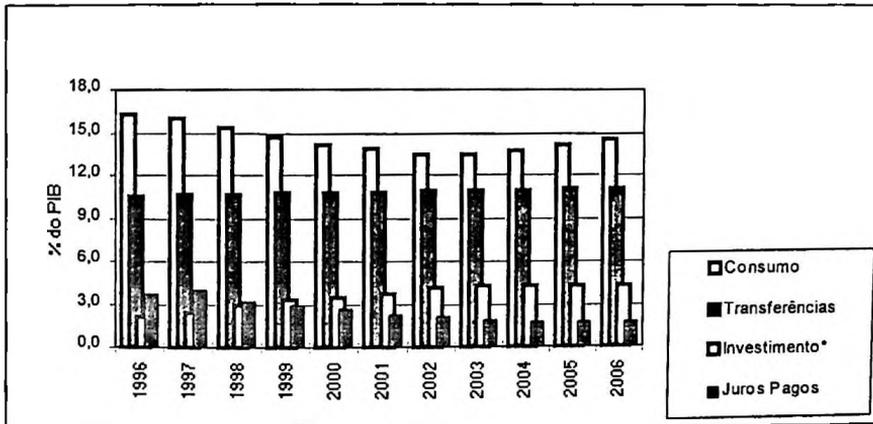
²Taxa de juros real incidente sobre o estoque total da dívida pública onerosa líquida.

A taxa de juros real básica, após atingir 25%, na média do ano de 1995, e 13%, em 1996, declinará ainda mais no biênio 1997-98. O comportamento da taxa de juros incidente sobre o estoque da dívida pública é um pouco diferente, como se assinala na tabela I.3. Em primeiro lugar, parte da dívida pública onerosa é constituída por créditos externos, sobre os quais são pagos juros mais baixos que os vigentes internamente. Além disso, sobre os juros pagos sobre os títulos públicos no mercado interno incide um *spread* não-desprezível no caso brasileiro, o qual explica a distância entre essas taxas e as taxas de empréstimo.

O gráfico I.3 resume algumas contas do governo, levando em conta o resultado do ajuste fiscal, para o qual contribui a redução do consumo do governo em relação ao PIB ao longo do período de simulação. Adotou-se ainda a hipótese de a carga tributária permanecer constante ao longo do tempo, em 30% do PIB.

GRÁFICO I.3

Composição da Despesa do Governo



* Exclusive estatais.

A trajetória mostrada, embora favorável ao crescimento no longo prazo, não contempla um ajuste brusco das contas públicas. Observa-se, isso sim, uma mudança na composição do gasto, com ganho da rubrica de investimentos e redução do consumo. Na verdade, as contas do governo consolidado irão mostrar equilíbrio apenas no final do período de projeção. Isso ocorre à medida que o ajuste fiscal vai sendo gradualmente efetuado.

Enquanto isso, a estratégia ao alcance das administrações públicas, para reduzir o estoque da dívida, é concluir o processo de privatização previsto para as empresas do governo federal e agilizar ainda mais a privatização de empresas estaduais.

Observe-se que a melhoria significativa do resultado primário justifica a queda nas taxas de juros incidentes sobre o estoque da dívida pública. Essa trajetória das variáveis fiscais, somada ao comportamento do PIB, é compatível com uma redução do estoque da dívida pública como proporção do produto interno bruto. Partindo-se de um valor médio correspondente a cerca de 32% do PIB em 1996, o estoque da dívida onerosa líquida atingiria 22,73% do PIB em 2006.⁵ Tal redução é possibilitada por um somatório de fatores: a trajetória cadente dos juros reais, os consequentes déficits operacionais decrescentes e as receitas de privatização. Essa trajetória é viabilizada mesmo com o aumento dos gastos com investimento, os quais se elevam de 2,2% do PIB, em 1996, para 4,3%, em 2006. Note-se que o aumento do investimento público não se refere ao setor produtivo estatal, mas somente às administrações públicas, e envolve gastos em funções típicas de governo.

A redução do consumo do governo, somada à contenção dos gastos com transferências (previdência social, tipicamente), ambas resultado do avanço das reformas, também contribuem de forma significativa para a redução do déficit operacional ao longo do período de simulação. Observe-se que, no período 2003/2006, o total das despesas primárias (consumo, transferências e investimentos) do governo retorna ao nível de 29% do PIB estimado para 1996. Implícita no exercício está a mudança na estrutura desse gasto, com uma proporção progressivamente maior de gastos em investimento, com destaque para a área social, especialmente em saúde e educação. Nos últimos anos do período de simulação, abre-se espaço também para uma pequena alta do próprio consumo público, igualmente associado com o desempenho de funções típicas de governo na área social.

É importante lembrar que a conclusão do processo de desestatização resulta na zeragem das receitas de privatização a longo prazo. Em paralelo, conforme avança a privatização, o esforço de geração de poupança pelo setor público passa a recair diretamente sobre as administrações públicas, uma vez que não mais se poderá contar com eventuais resultados superavitários do setor produtivo estatal. A trajetória de ajuste fiscal deste exercício assume que a poupança

⁵ Não estão computados na trajetória traçada para o estoque da dívida onerosa líquida do governo os compromissos do Tesouro ainda não oficialmente reconhecidos — os chamados “esqueletos” —, uma vez que não se dispõe ainda de números confiáveis a respeito.

pública (exclusive estatais) eleva-se continuamente. Da marca de -1,36% do PIB em 1996, a poupança pública passa para 0,6% do PIB na média do triênio 1997-99, 3,0% no período 2000/2002, e atinge 3,1% do PIB entre 2003 e 2006.

Dadas as estimativas para os preços básicos e as taxas de crescimento do PIB anteriormente adotadas, obtem-se a tabela I.4 com o desempenho dos agregados macroeconômicos e de alguns dos principais setores e subsetores da economia no período de projeção.⁶ As taxas de crescimento segundo agregados de demanda final estão também na tabela I.4.

TABELA I.4

Crescimento segundo Componentes da Demanda Final.

	1996	1997/1999	2000/2002	2003/2006
Taxas de Crescimento (percentuais médios anuais)				
Exportações	2,6	7,5	11,6	9,8
Importações	7,2	9,0	8,3	7,2
Consumo privado	1,8	4,2	4,9	4,4
Investimento privado (+ estatais)	6,7	7,6	9,4	12,4
PIB	3,1	4,0	5,6	6,9
Valores em R\$ bilhões de 1996				
Exportações (US\$ bilhões de 1996)	47,7	55,0	74,0	106,2
Importações (US\$ bilhões de 1996)	53,3	65,8	82,3	106,8
Consumo privado	571,8	559,8	641,4	749,3
Investimento público	16,6	23,7	36,0	50,8
Investimento privado ¹	112,0	118,1	144,8	216,3
PIB	750,0	814,9	943,8	1.181,3
Taxa de investimento (%)	16,1	17,4	19,1	22,5

Nota: ¹Inclui estatais.

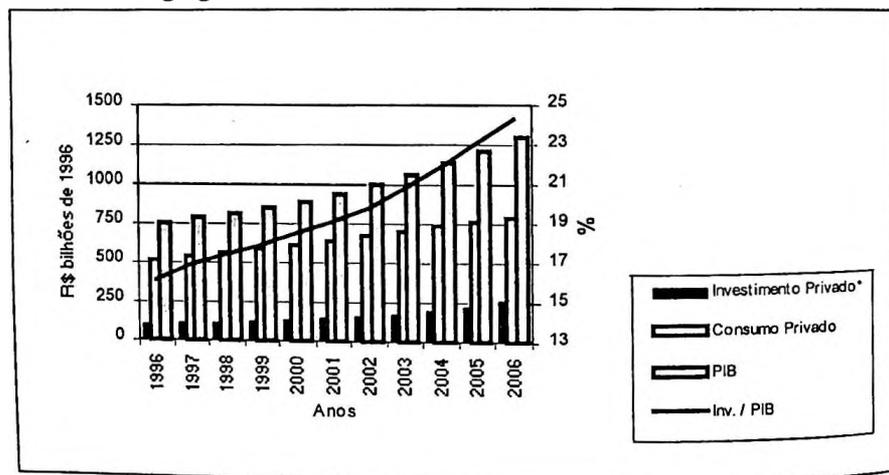
⁶ Adotamos para a agropecuária uma taxa de crescimento bastante próxima da taxa histórica para todos os anos, dada a dificuldade de projetar a evolução da produção agrícola a mais longo prazo. A experiência histórica indica que a produção agropecuária alterna anos de boas safras intercalados de curtos períodos de quebra de safra e/ou produção pecuária. A média histórica, nesse sentido, parece uma aproximação razoável para o longo prazo, especialmente se levarmos em conta o papel que o setor historicamente desempenha no crescimento econômico (prover alimentos para a força de trabalho urbana em expansão, gerar divisas pela exportação de *commodities*, prover matérias-primas para a indústria em crescimento; todas essas funções implicam uma tendência suave, sem descontinuidades — exceto as imprevisibilidades dadas pelo fator climático).

Note-se que, dado o avanço do processo de desestatização ao longo do período de projeção, optou-se por apresentar o investimento privado somado ao das empresas estatais. Quanto ao consumo privado, deve-se ressaltar que, no período 2003/2006, a taxa de crescimento do consumo se desacelera, retornando aos níveis do triênio 1997-99. Isso demonstra a participação do setor privado na geração do volume de poupança doméstica necessário para dar sustentação ao crescimento do PIB e à recuperação da taxa de investimento.

A retomada do crescimento dá-se com maior vigor a partir do ano 2000, quando o PIB cresce 5% impulsionado pelo setor industrial. No âmbito desse setor, o comportamento mais dinâmico está com os segmentos produtores de bens de capital e consumo durável, dos serviços industriais de utilidade pública e da indústria da construção. Isso está de acordo com a ênfase projetada para os investimentos em infra-estrutura que se seguirão à privatização e concessão desses serviços à iniciativa privada.

GRÁFICO I.4

Agregados Macroeconômicos e Taxa de Investimento



*Inclui estatais.

O exercício traz uma hipótese razoavelmente otimista para o comportamento da taxa de investimento da economia a preços de 1995, que atingiria pouco mais de 24% do PIB no ano final de projeção. Note-se que a evolução da taxa a preços constantes de 1980, seguindo a metodologia das Contas Nacionais, aproximaria gradualmente as duas taxas (a preços correntes e a preços

constantes) ao longo do tempo. Isso, como se sabe, é representativo de tendência ao barateamento relativo dos bens de investimento (construção civil, produção e importações de bens de capital) em relação ao nível geral de preços na economia, trazida pela estabilização.

Esse barateamento age no sentido de reverter o forte encarecimento destes bens a partir da segunda metade dos anos 80, ocorrido por razões associadas ao recrudescimento do processo inflacionário (e o conseqüente temor de que o governo atrasasse ou mesmo não honrasse seus compromissos contratuais nas obras executadas, dado o regime de superinflação que então vivemos), ao maior peso relativo da construção pesada na formação bruta de capital fixo (em que a importância do fator acima assinalado é presumivelmente maior) e à menor participação relativa e absoluta dos equipamentos importados no investimento total (categoria que poderia ter contribuído para o barateamento do investimento, dado o câmbio imperfeitamente indexado do período de superinflação e o fato de serem os importados mais baratos do que os equipamentos nacionais).⁷

TABELA I.5

Taxas Médias de Crescimento segundo Setores

	(Em porcentagem)			
	1996	1997/1999	2000/2002	2003/2006
PIB	3,1	4,0	5,6	6,9
Agropecuária	5,0	4,0	4,0	4,0
Serviços	3,4	3,8	5,7	7,0
Indústria geral	2,1	4,4	6,2	7,6
Bens de capital	-15,7	8,3	10,4	12,7
Bens intermediários	2,7	4,1	5,8	7,0
Bens de cons. durável	9,7	6,0	8,5	10,3
Bens de cons. não durável	2,4	3,7	5,3	6,4
Construção	4,3	5,6	7,9	9,6

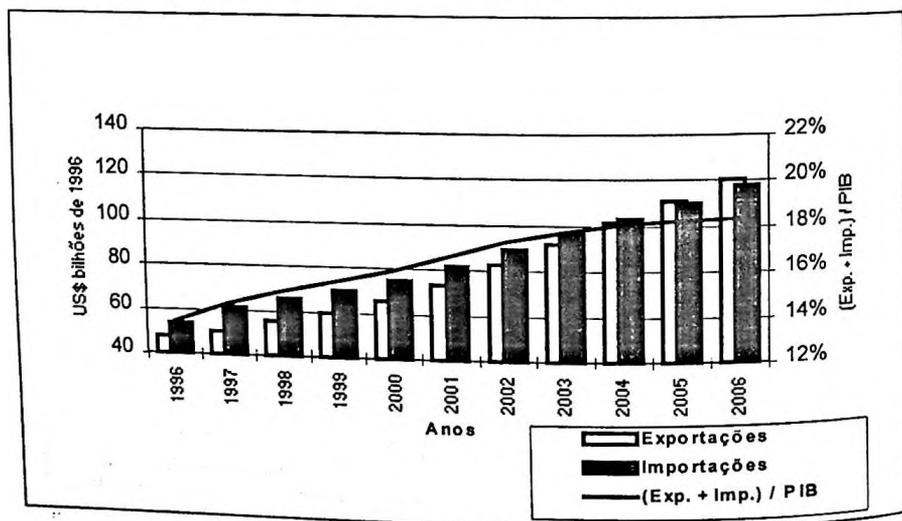
⁷ O resultado disso tudo foi que a relação de preços entre bens de investimento e o nível geral de preços na economia passou de aproximadamente 1,0, no início dos anos 80, para cerca de 1,4, no começo dos anos 90. Em outras palavras, tornou-se relativamente mais caro investir do que consumir no Brasil. A hipótese aqui adotada é a de que essa relação de preços retornaria no final do período de projeção aos níveis do início dos anos 80.

Com a estabilização da economia e com a expansão das importações de bens de capital, máquinas, partes e componentes, é de se esperar que os preços relativos dos bens de investimento venham a diminuir — como, aliás, já vem ocorrendo há um par de anos. Essa redução será tanto maior no futuro quanto maior for a credibilidade e a sustentabilidade do programa de estabilização, quanto menor for a taxa de juros relevante para os empréstimos e financiamentos de investimento, e quanto mais importante for a penetração dos bens de capital e intermediários importados, e seus efeitos positivos sobre a produção doméstica de bens de investimento. É extremamente difícil estimar quantitativamente qual o efeito final. A trajetória que mencionamos acima representa um limite conservador. Note-se que a produção doméstica de bens de capital deverá crescer mais que as importações no longo prazo, revertendo parcialmente o observado desde o início dos anos 90. Isso ocorrerá à medida que o parque doméstico ganhar escala de produção e maiores níveis tecnológicos e de especialização com o aumento do mercado.

O gráfico I.5 detalha a trajetória da balança comercial, destacando-se a progressiva redução do déficit comercial, a partir de 1998, e o alcance de seu reequilíbrio comercial em 2004/2005.

GRÁFICO I.5

Comércio Exterior



O que explica a melhoria no comportamento da balança comercial é o somatório de três fatores. Em primeiro lugar, a trajetória sustentada de expansão dos fluxos do comércio internacional, impulsionando as exportações brasileiras. Em segundo, as taxas de crescimento do PIB brasileiro no início do período de projeções. Por fim, as melhorias de competitividade decorrentes da redução do custo Brasil. Cabe assinalar que a participação dos fluxos de comércio no PIB ao final do período de projeções supera um pouco a marca de 18% — isto é, da ordem de grandeza da observada no Brasil na década de 70. Nesse sentido, o avanço da abertura externa na próxima década não significaria mais do que tornar o indicador $(X+M) / \text{PIB}$ igual ao de duas décadas atrás. Isto é compatível com uma estrutura econômica e de recursos naturais de um país de porte continental como o Brasil.

A simulação do resultado em conta corrente do balanço de pagamentos procurou expressar a compatibilidade entre os resultados comerciais mencionados e a sustentabilidade da relação entre o passivo externo líquido e o PIB a longo prazo. Assim, conclui-se que a trajetória simulada para o resultado em conta corrente implica em déficits de magnitude relativa compatível com seu financiamento, dado o cenário esperado para a economia mundial no mesmo período. O gráfico I.6 compara os déficits em conta corrente do balanço de pagamentos como proporção do PIB e em bilhões de dólares.

A simulação do resultado em conta corrente do balanço de pagamentos foi realizada via um conjunto de hipóteses. Em primeiro lugar, fixou-se em 6% anuais a remuneração real média do passivo externo líquido (o que inclui, além do fluxo de juros sobre a dívida externa, a remessa líquida de lucros e dividendos). Quanto à balança de serviços não-fatores, somada às transferências unilaterais, adotou-se a hipótese de que o déficit, como proporção do PIB, expande-se inicialmente em 1997 e em seguida reduz-se lentamente ao longo de todo o resto do período de projeção, atingindo 0,55%, em 2006, contra 0,77%, em 1996. Diante da trajetória resultante para o déficit em transações correntes do balanço de pagamentos — que cresce até atingir um pico de 4,4% em 1999, e em seguida passa a declinar — as necessidades de absorção de poupança externa são compatíveis com uma estabilização do passivo externo líquido como proporção do PIB na marca de 46,35% ao final da projeção. Deve-se notar que a utilização do conceito de passivo externo líquido permite uma abordagem da absorção de poupança externa que não distingue entre ingressos de investimento direto, empréstimos em moeda ou variações das reservas internacionais do país. A tabela I.6 resume os resultados do exercício.

GRÁFICO I.6

Déficit do Balança de Pagamento em Transações Correntes

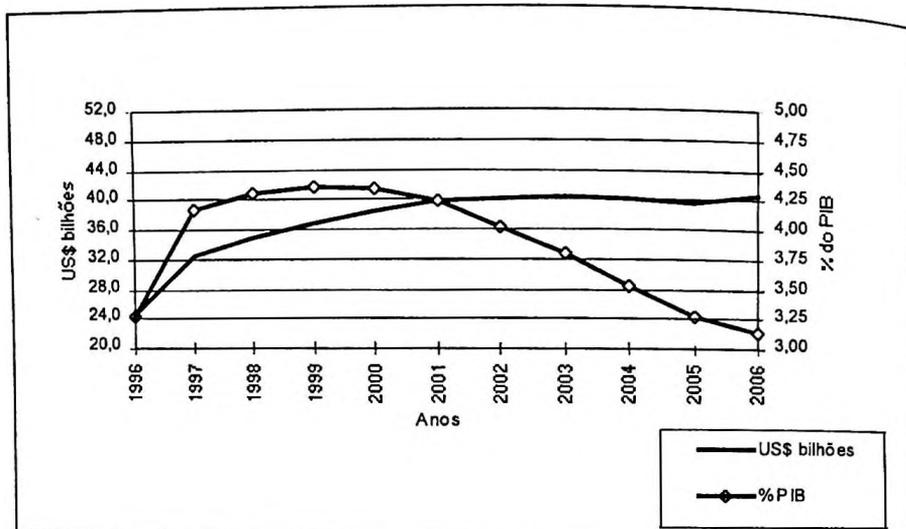


TABELA I.6

Balanço de Pagamentos.

Valores Médios Anuais	1996	1997/1999	2000/2002	2003/2006
Remuneração real média do PEL ¹ (%)	6,00	6,00	6,00	6,00
Percentuais do PIB				
Bal. comercial	-0,74	-1,34	-0,89	-0,06
Bal. serviços não-fatores +	-0,77	-0,85	-0,76	-0,61
Transferências unilaterais	-1,76	-2,10	-2,54	-2,76
PEL (médio)	29,33	34,91	42,37	45,99
Déficit em transações correntes	3,27	4,28	4,20	3,43

Nota: ¹Passivo Externo Líquido.

Até o final da presente década, variáveis-chave como a taxa de crescimento do produto, a taxa de investimento, o saldo comercial e o resultado em conta corrente do balanço de pagamentos ainda não terão atingido seus valores de longo prazo. Ainda assim, mesmo a médio prazo, os resultados da simulação apontam para avanços em aspectos vitais ao equilíbrio macroeconômico de longo prazo: contenção dos gastos governamentais com consumo e pagamento de juros e a concomitante redução do déficit operacional; progressiva recuperação da taxa de investimento; consolidação da taxa de inflação em níveis inéditos para a economia brasileira; expansão equilibrada dos fluxos de comércio, etc.

Ao longo do período seguinte o ajuste começa a dar frutos. Os resultados comerciais e da conta corrente do balanço de pagamentos convergem para uma trajetória bem mais favorável, o déficit público operacional é mantido em níveis reduzidos e a taxa de investimento converge para 24% do PIB. Assim, no longo prazo, passado o desequilíbrio macroeconômico de médio prazo, a economia brasileira seria capaz de atingir taxas sustentadas de crescimento do PIB da ordem de 7% anuais, sem comprometer o equilíbrio das demais variáveis-chave macroeconômicas.

Uma importante restrição à sustentação de taxas de crescimento da ordem das previstas na trajetória é a apresentada pela capacidade de o país financiar os investimentos necessários à modernização da economia e à redução dos desequilíbrios regionais e sociais. Para tanto, será necessário não só avançar na direção de uma profunda reformulação do sistema financeiro, especializando as instituições públicas em atividades de fomento ao desenvolvimento, como também estimular o desenvolvimento de fontes de financiamento cujo potencial de mobilização de recursos no futuro imediato são extremamente promissoras, como a previdência complementar, a poupança compulsória e os recursos externos. Disso tratam as páginas seguintes.

I.3 FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

I.3.1 O SISTEMA FINANCEIRO E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

O SISTEMA FINANCEIRO BRASILEIRO TEM SIDO, possivelmente, o setor da economia sujeito aos maiores ajustes estruturais, desde o plano de estabilização. A longa história de convivência com a inflação no Brasil, que, crescentemente, combinou indexação ampla de ativos e rendas com taxas de juros e *spreads* bancários dos mais elevados do mundo, permitiu um ambiente de apropriação de renda muito superior ao valor "de mercado" dos serviços de intermediação financeira e outros serviços bancários oferecidos à sociedade. Na verdade, o setor financeiro se apropriou, de forma crescente, de uma combinação do chamado imposto inflacionário com seus ganhos reais da intermediação.

O ajuste das instituições financeiras à realidade de uma economia com estabilidade de preços e câmbio faz-se em duas frentes básicas e, necessariamente, simultâneas: (i) a reestruturação patrimonial; (ii) a recomposição dos fluxos de receitas e despesas. Os objetivos desse ajuste são o saneamento econômico-financeiro e a remodelação operacional, que as tornem capazes de operar em ambiente de estabilidade, de forma lucrativa, cumprindo suas funções de intermediação financeira e de prestação de serviços aos setores produtivos da economia.

A reestruturação patrimonial, diferentemente do que ocorre nos demais setores da economia, diz respeito, principalmente, ao saneamento dos ativos das instituições. Os valores elevados de créditos em liquidação e de recebimentos duvidosos geram, necessariamente, aprovisionamentos também elevados e, algumas vezes, a necessidade de capitalização, que se afigura como condição *sine qua non* para a recuperação da capacidade operacional e, sobretudo, a recuperação da confiança dos agentes da economia.⁸

⁸ As normas de requerimentos de capital baseadas no Acordo de Basileia, hoje vigentes, impõem parâmetros rigorosos a serem seguidos.

A necessidade desse ajuste é bem conhecida. Reestruturações desse tipo também estiveram presentes em seqüência a planos de estabilização bem-sucedidos em outros países. No Brasil, como é sabido, o longo período de inflação, de mal-sucedidos planos de estabilização, assim como de crises recorrentes no setor externo e nas finanças públicas, deixaram seqüelas na qualidade dos haveres bancários contra o resto da economia.⁹

A remodelagem operacional significa, em primeiro lugar, o aumento da eficiência e da produtividade, com reduções significativas de custos. Na presença de inflação elevada, havia um grande esforço na captação de depósitos e recursos diversos que pudessem, de alguma forma, "transitar" nas tesourarias dessas instituições. A maximização do *floating* desses recursos gerava, automaticamente, a maximização do imposto inflacionário e dos ganhos financeiros com os *spreads* elevados. Essa forma de atuação prioritária dos bancos resultou no inchamento de pessoal, na multiplicação de agências e postos de serviços e na oferta de grande número de serviços prestados ao público sem remuneração direta, com a única preocupação de captar depósitos. Tudo isso fazia sentido naquelas circunstâncias, visto que só o imposto inflacionário sobre esses recursos resultava em fluxos anuais que chegavam a nove bilhões de reais, na avaliação do Banco Central.

Simultaneamente a esse ajuste visando à redução de custos há que se buscar formas operacionais mais ativas e, sobretudo, mais condizentes com a função que se espera do setor financeiro na economia. Em primeiro lugar está a própria recuperação da função de intermediação financeira. Os dados do Banco Central mostram que os saldos das operações de crédito ao setor privado sofreram reduções reais significativas, ao longo dos quinze anos até 1993, pelo menos, principalmente pelos altos riscos de operar crédito frente a alternativas bem menos onerosas em termos operacionais e, portanto, mais lucrativas, como a maximização do imposto inflacionário pela aplicação dos recursos das tesourarias em títulos públicos ou em operações de curtíssimo prazo. Os créditos de longo prazo foram os que mais se reduziram. Restringiram-se aos ofertados pelas agências oficiais, com *funding* fiscal ou de poupanças compulsórias. O sistema financeiro de habitação entrou em colapso, que culminou com a extinção do BNH.

⁹ Ocorreram também, obviamente, dificuldades específicas decorrentes da má gestão de algumas instituições financeiras, antes mascaradas pelos ganhos inflacionários, além da reconhecida proliferação de instituições de fato inabilitadas a operar na intermediação financeira. A regulamentação dos bancos múltiplos, em 1988, facilitou o ingresso de novas empresas em um momento de ganhos exagerados e irrealis, e, hoje, há que ser feita uma verdadeira "depuração".

Porém, voltar a operar crédito, por estranho que possa parecer, não é algo trivial para o sistema bancário brasileiro. Apenas para se ter uma idéia: nos dois primeiros anos de vigência do Plano Real, o saldo de crédito ao setor privado de todo o sistema bancário aumentou 49%, em termos nominais, e cerca de 14%, em termos reais, segundo o Banco Central (deflator: IGP-DI). Ou seja, um crescimento acumulado pouco acima do crescimento real do PIB nesse período. Ou, ainda, um crescimento de "crédito por unidade de valor de PIB" de 3,5% apenas. No entanto, o percentual de inadimplência (créditos em atraso e em liquidação) subiu de 8,17% do saldo total, em julho de 1994, para 21,51%, em maio de 1996. Ainda que a conjuntura tenha sofrido oscilações fortes no período, não há como explicar elevação tão significativa sem desconfiar do desempenho operacional dos bancos. Há, aparentemente, um reaprendizado pela frente.

Além disso, a reestruturação não se destina apenas à recuperação da intermediação tradicional de fundos financeiros. Espera-se muito mais. É que a configuração moderna dos sistemas financeiros nos países desenvolvidos ensina que cresceram as funções de prestação de serviços, até mesmo em detrimento da intermediação tradicional. Nos sistemas bancários desses países, as receitas de serviços chegam a representar mais de 40% do total das receitas operacionais, o que contrasta com a média de menos de 6%, no Brasil.

Há nesse *mix* de serviços mudanças importantes, mas ainda pouco usuais entre nós. As atividades bancárias se diversificaram de forma muito ampla, passando a incluir um número crescente de novas formas de atuação nos mercados de capitais, gerindo fundos de terceiros ou auxiliando o acesso direto dos investidores, institucionais ou não, às aplicações e aos tomadores desses fundos, o que vem reduzindo a participação da intermediação bancária tradicional na forma de operações contratadas. Os fundos de capitalização e os fundos de participação em "empresas emergentes", que já começam a surgir no Brasil, afiguram-se como alternativas cada vez mais procuradas aos créditos de longo prazo. Cresceram também as operações securitizadas e o papel das engenharias financeiras, que utilizam os instrumentos modernos dos "derivativos" e *swaps*, com vistas à conciliação dos interesses de investidores e tomadores de recursos, em termos de prazos, formas de remuneração e atitudes frente ao risco. A transformação dos instrumentos tem sido mais importante que a das instituições.

Processa-se, dessa forma, a diluição e, também, a redução significativa de riscos, o que é mais seguro para todas as partes envolvidas. Há menores custos e maior transparência das operações nos mercados, e, portanto, maior eficiência na alocação dos recursos financeiros. A prestação dos serviços mais conhe-

cidos no Brasil, como cobranças em geral, permanece, naturalmente, como atividade bancária usual, mas terá de ser adequadamente remunerada para se justificar operacionalmente. Para que tudo isso possa acontecer no Brasil, o processo de ajuste em curso precisa se encerrar o mais rápido possível. Como um indicador da ordem de grandeza do ajuste em curso, pode-se tomar a própria participação do setor financeiro no PIB. Nos anos 70, essa participação era da ordem de 6% a 7%. Inchou persistentemente, nos anos 80, com a apropriação do imposto inflacionário, acompanhando de perto o crescimento da inflação, até atingir 23,8%, em 1989, mas vem recuando nos últimos anos. Chegou a 8,2%, em 1994, e deve cair ainda mais, até proporções características da década de 70.

Admitindo-se que esse processo chegue a bom termo, o que parece viável, a discussão do papel do sistema financeiro no financiamento do desenvolvimento desloca-se, naturalmente, para as alternativas de configuração institucional e operacional que melhor atendam às funções de apoio à elevação da taxa de poupança interna da economia, à dinamização de segmentos e regiões (associada, nesse caso, à função de fomento), à capitalização e ao fortalecimento das empresas no setor privado, ao apoio ao comércio exterior e à competição internacional dos produtos brasileiros, e à expansão e recuperação da infra-estrutura econômica e social do país. São algumas das demandas da sociedade que serão, certa e justificadamente, exercidas pelo sistema financeiro, e que cumpre enfatizar quando se têm em vista perspectivas de crescimento sustentável da economia a taxas compatíveis com suas potencialidades.

Um aspecto que terá destaque, tão logo se encerre o período de ajuste estrutural, é o da atuação do Banco Central como agente regulador e fiscalizador do sistema financeiro. O processo de ajuste tem dado grande destaque ao papel da autoridade monetária como condutora e árbitro das principais “soluções de mercado” que resultam na absorção de instituições em dificuldades por outras. A autoridade monetária tem sido o grande gerente do PROER, assumindo, inclusive, a responsabilidade por ativos e passivos de diversas instituições. Concluída essa fase, há que se considerar as alternativas com vistas ao papel futuro que se espera do sistema financeiro e da autoridade monetária. Uma possibilidade é a concepção de um novo modelo legal e institucional de sistema financeiro, tal como foi feito em dezembro de 1964, quando da promulgação da Lei nº 4 595 — a chamada lei da reforma bancária. A Constituição parece ter partido desse pressuposto, ao prever a necessidade de uma lei complementar para regulamentar o sistema (art. 192). Uma comissão, instituída na Câmara dos Deputados precisamente com essa finalidade, não chegou

1.3.2

A REGULACÃO DO SISTEMA FINANCEIRO

a apresentar propostas concretas. Porém, ainda que de forma necessariamente genérica, essa referência legal poderia ser útil na definição mais precisa de alguns pontos básicos, como o papel do Banco Central, das instituições financeiras oficiais e do capital estrangeiro no sistema.

Algumas premissas centrais em relação a esses três temas parecem, atualmente, quase consensuais. Ao Banco Central caberia, fundamentalmente, executar a política monetária de forma a preservar o valor da moeda, do que, necessariamente, resultaria a gestão das reservas internacionais e dos mercados de câmbio. Quaisquer outras funções e delegações seriam sempre secundárias face a esses objetivos. Conseqüentemente, em situações de escassez de recursos e capacidade operacional limitada, as funções de normatização do sistema financeiro e de fiscalização, por exemplo, entre outras, poderiam ser reavaliadas. Há, talvez, até alternativas mais eficazes de auto-regulação — a exemplo do que já ocorre nos mercados secundários de ações —, apoiada em maior transparência dos mercados, maior concorrência e legislação mais ativa de proteção ao depositante (seguro-depósito, por exemplo) e ao consumidor de serviços bancários. O papel das instituições financeiras oficiais é discutido de forma mais abrangente a seguir.

Em relação ao capital estrangeiro, há, na verdade, normas não-escritas que já estão norteando a ação do governo; e que parecem adequadas. A entrada de novas instituições estrangeiras no mercado interno é desejável, tendo em vista o ingresso de recursos e, sobretudo, a *expertise* dos mercados financeiros internacionais. Levando-se em conta o ajuste por que passa o setor, os riscos soberanos, ainda existentes, em investir no país — conforme avaliação das agências internacionais de *rating* — e as restrições e regulações, ainda excessivas, seria de se saudar a disposição de vinda de instituições estrangeiras. Mas há um condicionante importante. No processo de ajuste em curso é sempre preferível contar-se com soluções de mercado, para instituições em dificuldades, que são socialmente menos onerosas que a simples liquidação, a falência ou o comprometimento de recursos públicos. Como as alternativas internas serão sempre escassas, nada mais lógico que dar prioridade ao ingresso de instituições estrangeiras como parceiras dessas soluções de mercado, seja na forma de aquisições, seja de fusões ou, mesmo, privatizações de instituições, inclusive estatais. É uma regra que faz sentido e deve ser seguida, ao menos enquanto perdurar o ajuste estrutural atualmente em curso.

Esses três aspectos poderiam ser melhor dispostos em normas legais, o que daria apoio mais firme à política econômica em relação ao setor. Porém, refazer uma modelagem institucional, ao estilo da que foi feita na Lei nº 4 594, pode vir a ser tão difícil quanto ineficaz. Conforme se mencionou, a rapidez e

a desenvoltura das transformações institucionais nos mercados financeiros modernos parece apontar mais para a alternativa da desregulação institucional e legal.

Nesse sentido, parecem sugestivas as experiências recentes de alguns países, como Alemanha e Japão, entre outros, com tradição histórica de forte regulação governamental, assim como o grande marco da desregulamentação bancária que se inicia, no próximo ano, no mercado financeiro norte-americano, com a extinção do *Glass Steagal Act* (lei ainda vigente nos Estados Unidos, que separa a atuação dos bancos comerciais da dos bancos de investimentos).¹⁰

Os mercados financeiros estão, atualmente, intimamente interligados pela liberdade cambial e o avanço da tecnologia das comunicações e das técnicas modernas de *hedging* e controle de riscos em geral (derivativos). É aí que se faz presente a globalização, no sentido mais amplo, o que tende a enfraquecer e, mesmo, anular os esforços governamentais de regulamentação, principalmente no sentido institucional e de direcionamento do crédito. Tende, até mesmo, a enfraquecer as políticas monetárias, que estão a exigir, cada vez mais, coordenação internacional.

Há, no entanto, lacunas que precisariam ser preenchidas, particularmente em economias em desenvolvimento ou emergentes. Uma delas é o fortalecimento de um sistema paralelo de fomento, em complementação à ação dos

¹⁰ O sistema alemão foi, historicamente, segmentado em instituições de crédito privadas comerciais (bancos universais), bancos de crédito cooperativo, caixas econômicas comunitárias, lideradas por bancos estaduais ou regionais (que executam também a função de *clearing* do sistema), instituições de fomento e casas bancárias privadas ou bancos comerciais individuais (bancos que datam do século XV). O BUNDESBANK exerce o papel de autoridade monetária e de supervisor da regulação, sendo, porém, auxiliado nessa tarefa por instituições específicas. Nos últimos quinze anos, contudo, a maior parte dessas instituições tendeu a se transformar em bancos universais (ou bancos múltiplos), como requisito indispensável ao aumento da competitividade, passando todos a se submeter a sistemas de avaliação privada das agências de *rating*.

O sistema japonês de instituições financeiras ligadas a grandes conglomerados, que conviveu, até recentemente, com as instituições de fomento e de crédito dirigido, entrou em crise, ao final da década de 80, tem sido reestruturado com forte ajuda governamental e tende a evoluir na direção de ampla desregulamentação.

A esses exemplos, muitos outros poderiam ser acrescentados no sentido da redução da presença regulatória nesse mercado, que só faz realmente sentido — e nesse caso precisaria até mesmo ser reforçada — como forma de ampliação da proteção ao depositante — o chamado "controle prudencial", na teoria do risco bancário — ou do aperfeiçoamento da política monetária.

mercados. Há fortes argumentos teóricos e práticos a favor desse tipo de atividade, especialmente se combinada com novas formas de atuação com os instrumentos dos mercados de capitais. Aí ainda existe espaço para a presença de instituições governamentais, ao contrário da atividade bancária comercial.

Outra grande lacuna é o crédito em apoio ao comércio exterior. Não há como prescindir desse instrumento na forma acirrada com que se compete em mercados internacionais crescentemente livres de restrições e globalizados. A ausência de um EXIMBANK brasileiro sempre foi o ponto mais fraco de nossa política comercial, mesmo em períodos de abundância de incentivos fiscais. O BNDES deverá cumprir esse papel.

Finalmente, o financiamento de longo prazo a projetos ligados à infraestrutura econômica e social, na nova lógica das concessões ao setor privado, demanda muito mais a ação governamental, no sentido de facilitar e, mesmo, promover novos instrumentos financeiros no Brasil, do que novas modelagens institucionais. Temos, nesse caso, a alternativa de engenharia financeira do *project finance*, amplamente difundida nos países desenvolvidos e em grande número das chamadas economias emergentes, mas ainda virtualmente inédita entre nós, sobretudo por falta de instrumentação financeira .

Há, também, na engenharia do *project finance*, a participação do setor público na regulação dos setores em que se aplicam as concessões ao setor privado. Essa regulação é extremamente importante à viabilização do financiamento dos empreendimentos, sobretudo por seus efeitos nos retornos esperados e nos riscos. A experiência internacional também destaca a importância de incentivos fiscais e de algumas complementações de garantias aos investidores.

I.3.3

A PRESENÇA DO ESTADO NO SISTEMA FINANCEIRO

A presença do Estado no setor financeiro da economia tem origens similares às do Estado empresário em geral, só que é muito mais antiga, como bem o demonstram os 150 anos de história do Banco do Brasil. Justificou-se, no passado, como a única alternativa para se dispor de instituições financeiras em condições de atender, minimamente, às necessidades de intermediação financeira, ainda que incipientes (créditos comerciais, cobranças e descontos, etc.), assim como desempenhar as funções básicas de banqueiro do governo.

Não obstante, hoje em dia, a maior parte dos serviços prestados pela rede bancária oficial já é, ou pode ser, prestada por bancos privados. O mesmo talvez pudesse ser feito com o crédito dirigido. Predominam hoje, como agentes financeiros repassadores de linhas de crédito do BNDES, os bancos privados. Os bancos estaduais, em especial, parecem perfeitamente substituíveis por bancos privados, o que já vem ocorrendo em alguns estados.

Porém há, também, a alternativa de preservar e, talvez, até mesmo fortalecer alguns tipos de ações específicas de crédito dirigido pela ação do Estado, quando orientado ao fomento econômico. Essa linha de ação encontra justificativa plena à luz da teoria econômica. São ações que visam complementar e suprir falhas de mercado na alocação de fundos financeiros, decorrentes de riscos elevados nos créditos de longo prazo, por imperfeições e assimetrias de informação (prejudicando especialmente pequenas e microempresas), de atividades sujeitas a externalidades, e de outras em que as relações benefício/custo social superam, em muito, as privadas. Nesse sentido, a ação de fomento pode ser considerada um caso típico de bem público, justificando-se, então, a presença do Estado.¹¹

A defesa da função de fomento como um bem público não significa, porém, a defesa das instituições hoje existentes, supostamente, com essa finalidade, especialmente a dos bancos de desenvolvimento e das carteiras de desenvolvimento dos bancos múltiplos estaduais. São instituições prisioneiras do seu passado, que operam sob o jugo de pesadas burocracias, ainda muito dirigidas às modalidades tradicionais de intermediação financeira e, com exceção do BNDES, totalmente afastadas dos instrumentos financeiros modernos, especialmente da securitização e demais instrumentos de mercados de capitais. Além disso, estão carregando uma herança pesada de operações mal-sucedidas e créditos insolventes, especialmente se o devedor é o próprio setor público.

A MP nº 1 514, que trata das opções a serem adotadas pelos governos estaduais para o saneamento de suas instituições financeiras, caso optem por receber financiamentos do governo federal, estabelece como alternativa a transformação dessas entidades em “agências de fomento” ou instituições não-financeiras, além de prever a pura e simples extinção, federalização para posterior privatização, ou privatização pelo governo estadual. Prevê, também, nesse caso, porém de forma pouco lógica, a permanência do controle estadual, caso o governo opte por aportar 50% dos recursos necessários ao saneamento, sendo os demais 50% financiados pelo governo federal. À exceção dessa última, as demais alternativas parecem referendar as opções estratégicas aqui defendidas.

¹¹ Estaria, evidentemente, fora dessa gama a maior parte das atividades bancárias hoje desempenhadas pelas instituições financeiras estatais. Não há qualquer justificativa, por exemplo, para bancos estatais que operam comercialmente. É atividade perfeitamente bem desempenhada pelos bancos privados, e mal-executada pelos bancos oficiais, o que caracteriza, portanto, péssima alocação de recursos públicos.

Em relação à preservação da função de fomento, reconhecida pela medida legal como legítima, cria-se, no entanto, uma nova figura institucional, a citada agência de fomento, algo ainda a ser melhor especificado, mas que não se confunde necessariamente com os atuais bancos de desenvolvimento. A definição genérica abre caminho para as novas instrumentações da ação de fomento.

Um caso particular da função de fomento é a dirigida ao financiamento das exportações. O sistema bancário privado atende, razoavelmente, às demandas por financiamentos de curto prazo, principalmente as modalidades de adiantamentos de contratos de câmbio. Há, para isso, *funding* adequado, de fontes externas e a custos inferiores aos disponíveis nos mercados financeiros internos. Há, também, tentativas de alongamento dos prazos dessas linhas, por parte do governo, pelo incentivo da isenção do IOF. Tudo isso, contudo, é insuficiente, dada a forte competição vigente nos mercados internacionais, sobretudo nos chamados bens de longos ciclos de produção ou bens de consumo durável de valores elevados. Justifica-se, nesse caso, a participação de alguma agência ou banco governamental, capaz de operar com fundos públicos ou recursos de agências de fomento multilaterais, com a finalidade de suprir a deficiência do financiamento a longo prazo, a custos competitivos internacionalmente. No passado recente, havia recursos suficientes às demandas dos exportadores, provenientes do antigo FINEX, administrado pelo Banco Central e, depois, transformado em PROEX, hoje descapitalizado. Porém, a simples reconstituição dos recursos desse fundo, embora necessária, talvez não seja suficiente.

O ideal seria dispor-se de um sistema que atuasse desde os investimentos na produção de produtos exportáveis, nas fases denominadas de "pré-exportação", na melhoria tecnológica dos produtos, passando pelo capital de giro e chegando, afinal, ao financiamento à exportação propriamente dita (crédito ao importador no exterior). É nesse sentido que se entende a ação de crédito de fomento às exportações. Um ciclo de procedimentos desse teor, pelos seus riscos e baixa rentabilidade, dificilmente seria cumprido por instituições privadas, justificando-se, então, a presença de instituições públicas. O objetivo, é claro, é alcançar taxas de crescimento das exportações compatíveis com as necessidades do setor externo da economia, em ambiente de crescimento sustentável e em mercado internacional extremamente competitivo. Pela sua importância estratégica na economia, a promoção das exportações constitui campo internacionalmente consagrado da ação de fomento.

Admitidas essas premissas, a recomendação lógica, com vistas à reestruturação do setor financeiro público, seria a privatização ou a liquidação da atividade bancária comercial e a concentração de recursos em algumas atividades

específicas, voltadas ao crédito de fomento e ao financiamento do comércio exterior.

Um sistema financeiro eficiente é, certamente, um instrumento fundamental ao objetivo de aumento da poupança interna e à absorção de recursos externos nos níveis requeridos de desenvolvimento sustentável da economia. Na oportunidade em que se criam condições de estabilidade, surge também o desafio de tornar o setor financeiro ajustado, estruturalmente, e preparado para cumprir suas funções econômicas, quais sejam a intermediação de recursos e a promoção da capitalização de empresas e de novos empreendimentos, além da prestação de serviços diversos.

Há mais de trinta anos, houve oportunidade para uma reforma institucional que lançou as bases do setor financeiro como um sistema. Hoje, a realidade é, tecnicamente, mais complexa; os mercados, mais competitivos; as economias, mais abertas, e a globalização se impõe cada vez mais sobre a capacidade de controle dos governos e dos bancos centrais.

Em consequência, o espaço para a regulação fica mais limitado, a presença estatal deve ser seletiva e complementar aos mercados, restrita a ações de fomento ao desenvolvimento econômico e social, e as oportunidades devem ser as mais amplas possíveis à introdução das novas técnicas e atualizados instrumentos financeiros.

I.4 OS FUNDOS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA COMO GERADORES DE POUPANÇA INTERNA

I.4.1 VOLUME DE ATIVOS

NO MOMENTO EM QUE A ECONOMIA MUNDIAL passa por um processo de globalização econômica e financeira, os fundos de pensão transformam-se em importantes instrumentos de capitalização e de reorganização da poupança interna para os próximos anos. A magnitude das somas administradas por essas entidades, e o perfil de longo prazo de seus compromissos, atestam a grande vocação dos fundos de pensão para participarem do desenvolvimento das economias. Prestam-se, especialmente, ao financiamento de investimentos de longa maturação. O objetivo desta seção é analisar as perspectivas e possibilidades dos fundos de previdência privada no financiamento do desenvolvimento brasileiro.

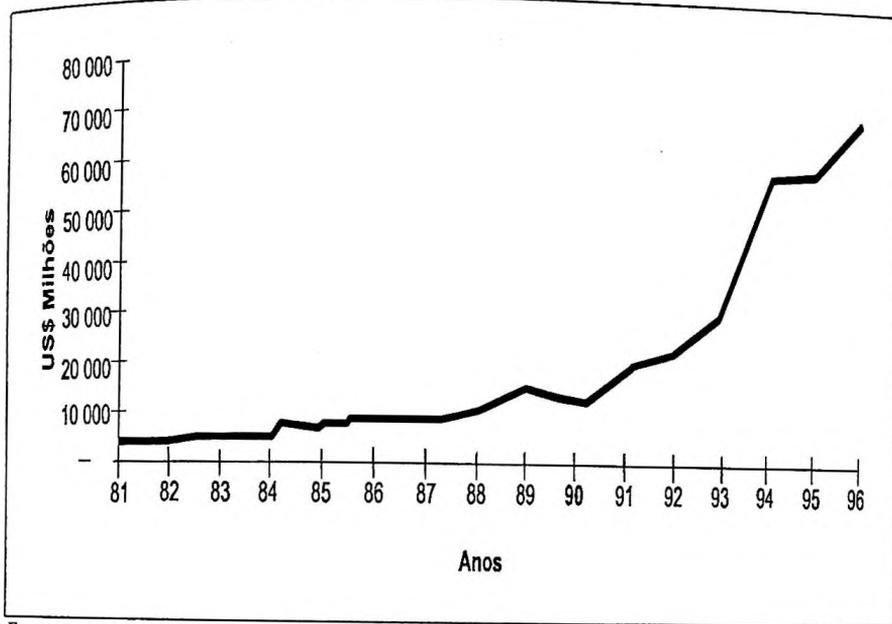
O gráfico I.7 descreve a evolução dos ativos das EFPPs desde 1981. Observa-se um crescimento que advém de três fatores básicos: o primeiro está relacionado à rentabilidade do montante de ativos previamente existente; o segundo, ao ingresso de contribuições; e o terceiro, à adesão de novos filiados.

A questão da rentabilidade desses fundos é crucial. Os prejuízos ocorridos durante o ano de 1995, decorrentes principalmente da retração do mercado acionário, obtiveram destaque nos debates a respeito do futuro do sistema de previdência privada no Brasil. Evidentemente, esses prejuízos são preocupantes e demandam medidas adequadas, por parte dos administradores, para evitá-los. No entanto, para que um perigo real à saúde do sistema seja detectado, faz-se necessária uma análise de prazo mais longo, que compare as rentabilidades reais auferidas à rentabilidade atuarial mínima necessária ao bom funcionamento do sistema.

A rentabilidade média do período 1986-96 foi da ordem de 9,67%, acima do rendimento atuarial mínimo de longo prazo, que é de 6%. Porém, esse cálculo não leva em consideração o tamanho do patrimônio sobre o qual incide o lucro ou o prejuízo. Dessa forma, por exemplo, a taxa de prejuízo de 1990 (51,8%), aparentemente, é compensada pela taxa de lucro de 1994 (57,68%), quando, na realidade, é amplamente superada. Afinal, esta última incide sobre uma base mais de quatro vezes maior.

GRÁFICO 1.7

Evolução dos Ativos das EFPPs



Fonte: ABRAPP.

Elaboração: IPEA — Coordenação Geral de Finanças Públicas.

Se a rentabilidade média é ponderada pelo volume de ativos de cada ano, obtém-se um rendimento anual médio de 11,5%, superior ao anterior. Isso significa que, embora não esteja garantida a saúde financeira de cada fundo individualmente, o sistema como um todo vem registrando taxas de rentabilidade média bem acima do mínimo atuarial necessário. Esses resultados sugerem que os prejuízos reportados por grande parte dos fundos, em 1995, apontam muito mais para a necessidade de essas entidades começarem a adotar novos padrões de gestão de risco do que para a existência de um problema sistêmico.

Dois outros fatores proporcionam crescimento aos ativos e estão intimamente relacionados: o número de filiados e as contribuições mensais. Embora os ativos tenham crescido de forma consistente, entre 1991 e 1996 (em média, cerca de 30% ao ano), o número de participantes cresceu à taxa de apenas 0,2%, no mesmo período. O contraste entre essas taxas torna-se mais significativo ao se qualificar o padrão de crescimento do número de participantes.

Sabe-se que o aumento deveu-se muito mais ao número de beneficiários do que ao de contribuintes. Os números indicam que o crescimento dos ativos, no período, deve-se muito mais às mensalidades pagas pelos membros já filiados que à expansão das filiações. Levando-se em conta que o crescimento médio anual do número de aposentados foi de 8,2%,¹² fica claro que o aumento do número de participantes não foi fator decisivo para a evolução do patrimônio das entidades. Essa avaliação indica que, mesmo com o crescimento do número de participantes das entidades estagnado a partir de 1991, existe grande mercado potencial no setor.

Outro fato relevante é o padrão de desconcentração do sistema. Entre 1986 e 1991, houve acentuado decréscimo, tanto na proporção dos ativos totais em carteira das dez maiores instituições, quanto na proporção do portfólio das cinquenta maiores em relação aos ativos totais. De 1991 a 1996, essa desconcentração passou a acontecer de forma mais lenta, atingindo, principalmente, as entidades de porte médio, ou seja, aquelas que estão entre as quarenta maiores após as dez primeiras. Esse fenômeno se deve, em parte, ao expressivo crescimento do número de entidades fechadas de previdência privada no período, o que proporcionou maior dispersão dos ativos. A partir de 1991, algumas entidades mais sólidas se destacaram, tanto na rentabilidade das aplicações, quanto na manutenção de seus filiados, o que permitiu o crescimento dos ativos a taxas superiores à média do sistema. Isso garantiu estabilidade na proporção de ativos em carteira dessas instituições, com relação aos ativos totais do sistema.

1.4.2
APLICAÇÃO DOS
RECURSOS Uma conseqüência da profissionalização crescente da administração financeira dessas entidades é a exploração, cada vez maior, das possibilidades de aplicação de recursos proporcionadas pelos mercados de ativos nacionais. Cada tipo de aplicação tem sua característica peculiar de risco e rentabilidade, e a sua utilização, em conjunto, é realizada com o intuito de racionalizar a administração financeira dos fundos.

A primeira legislação consolidada¹³ sobre os investimentos das entidades de previdência privada tratou de limitar em 50% da carteira o total possível de aplicação em títulos. Isso deveu-se à precária estrutura dos outros mercados

¹² Quando um participante passa para a categoria de aposentado, deixa de ser contribuinte e torna-se consumidor de ativos, não mais colaborando, portanto, para o crescimento do patrimônio do fundo.

¹³ Resolução CMN nº 460, de 23/02/1978.

financeiros, nos quais eram exíguas as possibilidades de investimento. Restava ainda o mercado imobiliário, porém havia excesso de ativos imobiliários nas carteiras dos fundos, resultantes, também, da falta de alternativas.

Dessa forma, a tendência natural dos administradores de fundos foi ampliar a carteira de títulos públicos. Além de um mercado que lhes garante liquidez elevada, a rentabilidade pré-fixada, ou indexada, embora não possa atingir elevados ganhos, assegura aos fundos retorno superior à taxa atuarial mínima. Adicionalmente, esse papéis podem ser considerados os de menor risco, uma vez que são garantidos pelo governo.¹⁴

Com o desenvolvimento de outros mercados e instrumentos financeiros, os títulos públicos começaram a ceder espaço para outros ativos, mais adequados às necessidades específicas de manejo financeiro dos fundos. Em dezembro de 1991, esses papéis respondiam por cerca de 7,5 % do total de ativos do sistema; em dezembro de 1996, sua participação havia decrescido para pouco menos de 5,7%. No entanto, não se pode afirmar, categoricamente, que exista tendência intrínseca de redução permanente da demanda dos fundos de pensão por títulos públicos. A experiência internacional mostra que, de acordo com as condições de mercado, ou com as necessidades financeiras dos fundos, essa proporção pode flutuar nos dois sentidos

A contrapartida da redução na porcentagem de títulos públicos na carteira dos fundos de pensão foi o crescimento da parcela correspondente a ações e derivativos. No início de 1991, os fundos de pensão já detinham cerca de 19% dos seus ativos sob a forma de ações (ou derivativos), o que apontava para uma mudança significativa, em comparação com a velha estrutura financeira baseada em títulos públicos e imóveis. Em 1994, essa porcentagem chegou a alcançar 40% ao longo do ano, reduzindo-se, em 1996, para 31%.

A ampliação do menu de opções financeiras, proporcionada pelos fundos de investimento, também tem-se refletido na adoção, cada vez mais intensa, desses instrumentos por parte dos fundos de pensão. Se comparada a dezembro de 1991, a posição final de 1996 é cerca de 50 vezes maior (de 266 milhões para 13,8 bilhões de dólares), o que representa um incremento considerável, se comparado ao crescimento do patrimônio dos fundos.

¹⁴ Mesmo que se considere o Plano Collor, uma análise mais cuidadosa mostra que, embora os títulos públicos tenham passado por alongamento compulsório de prazo e por notável perda de liquidez naquela ocasião, suas rentabilidades foram menos afetadas do que as de outras modalidades de ativos. A rigor, a garantia de rentabilidade de 6% embutida naquele plano não causou, por si só, prejuízos atuariais aos fundos de pensão.

Com respeito a imóveis, a novidade, no decorrer dos últimos anos, tem sido o aumento da proporção entre os recursos para a construção de imóveis novos e a mera compra de unidades usadas. Embora a proporção de imóveis no ativo total venha caindo (de 20% dos ativos totais, em 1991, para 13%, em 1996), os recursos dos fundos de pensão têm contribuído, de forma crescente, para o aumento da produção nacional. Ainda predominam os investimentos em imóveis para renda, mas é bastante expressivo o montante aplicado em novas modalidades (*shopping centers*, quotas de participação, etc.).

1.4.3
PREVIDÊNCIA E
POUPANÇA

Qual é a capacidade potencial de investimentos de um sistema de previdência complementar regido pelo método de capitalização? Qualquer tentativa de resposta a essa questão deverá partir de algumas suposições com respeito ao crescimento futuro da população urbana e da renda *per capita*, bem como do teto que venha a ser definido para os benefícios da previdência oficial.¹⁵

Nos resultados adiante apresentados, admite-se que acréscimos na renda *per capita* são, automaticamente, transferidos a toda a população, mediante aumento dos salários, fazendo com que os indivíduos ascendam de faixa salarial. Esse procedimento aumenta o número potencial de participantes do sistema de previdência complementar, uma vez que alguns indivíduos deslocam-se, progressivamente, para faixas de renda superiores ao teto oficial.

Dados o número de indivíduos e o salário médio de cada faixa de renda, pode-se calcular a massa salarial e, uma vez estabelecido o limite de contribuição da previdência oficial, estimar a contribuição mensal da sociedade para o sistema de previdência complementar. A essas contribuições são adicionados os ganhos financeiros sobre o patrimônio já existente, obtendo-se, assim, a receita do sistema. A taxa de rentabilidade do patrimônio foi estipulada em 6%, o que coincide com a taxa atuarial mínima. Não foram consideradas taxas mais baixas porque, como se viu, a taxa média anual de rentabilidade real, a partir de 1986, situa-se no nível de 13%. Além disso, a profissionalização cres-

¹⁵ O mecanismo de funcionamento do modelo utilizado nas projeções é o seguinte: a partir de estimativas do Ministério do Trabalho e da PNAD — 1995, obteve-se a população urbana economicamente ativa com carteira assinada somada aos funcionários estatutários. Esse grupo foi dividido por faixas de rendimento. A utilização desse contingente se dá em virtude de essa faixa selecionada da população ser o provável público-alvo para os fundos de pensão. Esse agregado não considera os trabalhadores rurais, os autônomos e os informais. A partir daí, considerou-se o crescimento estimado da população urbana como *proxy* para o crescimento populacional desse grupo. Dessa forma, foram obtidas estimativas da população urbana por faixa de renda, até 2005.

cente dos administradores dos recursos dos fundos induz à crença de que, embora possam ocorrer eventuais prejuízos, a médio prazo os investimentos devem proporcionar lucros consistentes.

Considerou-se, nas estimativas realizadas, que todos os indivíduos com emprego formal participariam das entidades de previdência fechada, se lhes fossem acessíveis. Cada indivíduo participaria proporcionalmente ao seu excesso de salários, a partir do teto máximo da previdência oficial. Admite-se, ainda, que o período de ingresso completo desses trabalhadores no sistema é de oito anos.

A despesa do sistema é calculada de acordo com a evolução do número de aposentados, supondo-se que receberão, a título de benefício, o valor total da base de cálculo da contribuição. O período de recebimento do benefício, após a aposentadoria, foi estipulado em 25 anos. Da diferença entre a receita anual do sistema e a despesa, adicionada ao patrimônio precedente, resulta o patrimônio do final do ano. São considerados como ponto de partida os contribuintes já existentes, os atuais beneficiários (245 740) e o patrimônio agregado pertencente aos fundos de pensão (US\$ 68 900 mil). A limitação mais notável do modelo é não contemplar algumas variáveis importantes, como o crescimento da dívida pública associado à transição do sistema de repartição para o de capitalização, o comportamento da poupança privada e o da acumulação de capital. Não obstante, proporciona estimativas para a avaliação do potencial da previdência complementar enquanto fonte de recursos para novos investimentos no país.

Foram efetuados dois exercícios, o primeiro considerando o teto máximo de benefício da previdência oficial, de dez salários-mínimos, e o segundo supondo que o teto máximo de contribuição para o sistema previdenciário oficial fosse rebaixado para cinco salários-mínimos. Em ambos os casos, obtêm-se trajetórias de crescimento do número de contribuintes, do de beneficiários e da acumulação de patrimônio pelos fundos de previdência.

As estimativas foram realizadas a partir de dados obtidos junto à ABRAPP, supondo-se que contribuições previdenciárias públicas sejam fixadas em 20% da folha de salários, de forma que empregado e empregador dividam o ônus desse recolhimento.

As projeções de crescimento do produto são realizadas a partir do crescimento da população urbana e dos cenários de crescimento anual da renda *per capita* referidos. Merece destaque o fato de que, mesmo que o governo baixe o teto de cobertura da previdência oficial para cinco salários-mínimos, e que toda a população ativa formal ingresse nos fundos de pensão, a acumulação de

recursos do sistema previdenciário por capitalização, embora possa atingir a cifra de 219 bilhões de dólares, não alcançará 20% do PIB. Essa proporção é baixa se comparada a outros países nos quais o sistema de capitalização é importante. No Chile, as previsões apontam que, já no ano 2000, o patrimônio dos fundos alcançará 50% do PIB. Na Holanda, se forem considerados o volume total dos recursos dos fundos de pensão e os recursos previdenciários administrados por seguradoras, esse montante atinge a incrível cifra de 400 bilhões de dólares, ou 120% do PIB. Nos EUA, essa participação é da ordem de 75% do PIB. Os resultados obtidos para o caso brasileiro derivam da baixa formalização do emprego e da mão-de-obra. A título de exemplo, pode-se citar que a população-alvo (estatutários + trabalhadores com carteira assinada) representa, tão-somente, 33% da população urbana economicamente ativa.

Por fim, deve-se ter em conta que as projeções são fortemente influenciadas pelas taxas de rentabilidade auferidas pelos fundos.

Os valores ali contidos devem ser considerados como tendências, uma vez que as taxas de rentabilidade têm apresentado grande variância. Destaque-se que a hipótese de um teto da previdência oficial de cinco salários-mínimos proporciona fôlego adicional ao sistema. Isso decorre da entrada maciça de contribuintes, que aconteceria caso o limite de cobertura do sistema oficial fosse estabelecido em níveis mais baixos.

Convém examinar os resultados que adviriam da ampliação da população-alvo da previdência complementar e da redução na cobertura da previdência oficial. Como foi assinalado, a população considerada apta a participar de fundos de pensão representa pouco menos de um terço da população economicamente ativa urbana (PEA urbana). Supondo-se que cresça proporcionalmente, entre 1996 e 2005, de modo a atingir, nesse último ano, a porcentagem de 50% da PEA urbana, e que uma reforma na previdência oficial reduza a cobertura da previdência estatal de dez para cinco salários-mínimos, os ativos totais dos fundos de pensão brasileiros passarão de US\$ 69 bilhões, em 1996, para algo entre US\$ 194 bilhões e US\$ 268 bilhões, no ano 2005. Para que tal resultado possa se concretizar, é necessário, não só o desenvolvimento econômico continuado, mas também uma política de desoneração da mão-de-obra e de fiscalização do cumprimento das diretrizes trabalhistas, que aumentem o nível de formalização das relações de trabalho. Embora os resultados não sejam excepcionais, se comparados aos ativos de outros países, seguramente repercutirão no sistema financeiro brasileiro, especialmente no mercado de ações e em novas aplicações como os fundos de empresas emergentes.

O sucesso do plano de estabilização, a situação internacional favorável e a inexistência de recursos para investimento pelas empresas ressaltam a impor-

tância de serem estimuladas novas formas de financiamento do desenvolvimento, com vistas à retomada do crescimento. Entre essas formas, merecem destaque os fundos de investimento em ações e a captação de recursos pelas empresas, diretamente no mercado, mediante a emissão de títulos tradicionais, como debêntures ou *commercial papers*, adquiridos pelos fundos mútuos. Esse processo, conhecido como “desintermediação consentida”, já adotado em mercados como o norte-americano e o europeu, reserva aos bancos o papel de administradores de carteira, reduzindo a sua importância relativa como intermediadores de recursos.

Entre os fundos, começam a ganhar destaque os Fundos de Investimentos em Empresas Emergentes (FIEE), já regulamentados pela CVM com a Instrução 209. Apresentam-se como mecanismo alternativo ao crédito bancário, visando à capitalização das pequenas e médias empresas brasileiras. Os FIEE são condomínios fechados, com prazo máximo de duração, que buscam captar recursos de investidores institucionais, em especial dos fundos de pensão. Exemplos recentes dessa modalidade são: o fundo de empresas emergentes do Banco Bozzano, Simonsen, que captou R\$ 25 milhões, e o *Brasil Private Equity*, do Banco Garantia, com ativos totais no valor de US\$ 300 milhões, destinado exclusivamente a investidores institucionais. Esses fundos objetivam atuar no universo das pequenas e médias empresas, seja por meio da compra de ações em bolsa, seja investindo diretamente na aquisição total ou de partes de companhias fechadas.

Outra alternativa ainda não adotada no país, mas internacionalmente difundida, é o *project finance*, nova engenharia financeira com securitização de receitas e repartição dos riscos, especialmente adequada a projetos de implementação ou desenvolvimento de infra-estrutura. Trata-se de operação integrada, em que as partes que financiam o projeto procuram garantir a amortização das dívidas por vinculações explícitas das receitas futuras da operação.

Os fundos de pensão¹⁶ desempenharão papel importante na retomada do 1.4.4 crescimento sustentável do país, nos próximos anos. Embora promissores, os CONCLUSÕES

¹⁶ Um tema não abordado neste texto é o do custo da transição de um sistema previdenciário por repartição para um de capitalização. Esse custo decorre do fato de que, quando ocorre a migração de um sistema para o outro, os contribuintes param de financiar os beneficiários, que, por sua vez, possuem direitos adquiridos quanto às suas pensões. O ônus desse passivo irá recair sobre o governo. Na literatura atual, há tendência de qualificar esse efeito, não como criação de um déficit, mas sim como explicitação de um déficit já existente. Seja como for, esse déficit provavelmente não poderia ser coberto sem financiamento. No entanto, as possibilidades de os próprios

fluxos externos de capitais estarão sujeitos a eventuais restrições da política econômica. Por sua vez, a poupança pública tem sido negativa, nos últimos anos, e as indicações disponíveis são de que não terá o destaque que teve no passado. Nessas condições, o financiamento do desenvolvimento brasileiro dependerá, muito, da poupança doméstica privada.

Ainda que a poupança parafiscal (FGTS e FAT) possa trazer alguma contribuição à elevação da taxa de investimento do país e existam boas perspectivas de atração de investimentos externos diretos, há limitações a serem observadas. O FGTS e o FAT, juntos, possuem, hoje, ativos da ordem de R\$ 86 bilhões (respectivamente R\$ 59 bilhões e R\$ 27 bilhões de dezembro/95). No entanto, dispõem apenas de algo em torno de R\$ 9 bilhões para aplicação. Os investimentos externos, por seu lado, dependem de decisões minuciosas de empresas estrangeiras, que, no balanço risco-retorno, levam em conta as possibilidades dos diversos mercados emergentes. Restaria a poupança privada, hoje nitidamente insuficiente para financiar os investimentos necessários ao desenvolvimento sustentável capaz de atender às demandas sociais básicas.

No Brasil, como em qualquer lugar, os fundos de pensão são instituições de direito privado, independentes dos patrocinadores, e representam a maior parte da poupança do país, recebendo, por isso, incentivos fiscais do governo (da ordem de US\$ 240 bilhões nos EUA). Tanto quanto as seguradoras, estas em menor escala, os fundos são investidores institucionais que funcionam como mecanismo endógeno de poupança interna.

Os fundos de pensão do país poderão elevar o seu patrimônio, da ordem de US\$ 69 bilhões (dezembro/96), a mais de US\$ 200 bilhões, no primeiro quinquênio do próximo século. Isso significa injetar na economia brasileira mais de US\$ 100 bilhões, nos próximos nove anos. Somente em novos recursos das contribuições das empresas patrocinadoras e dos participantes, nas regras do regime de capitalização, os fundos de pensão adicionam à economia, anualmente, algo entre US\$ 2,6 bilhões e US\$ 3,0 bilhões.¹⁷ Isso elevará a participação de seus ativos no PIB, dos atuais 8,9% para, no mínimo, 14%, em

¹⁷ Revista da ABRAPP, maio, 1996

fundos de pensão financiarem parte desse déficit podem ser consideradas promissoras, em especial quando se leva em conta, não só o montante de recursos disponíveis nessas entidades, mas as características dos seus passivos. Um instrumento de captação modelado especialmente para atender aos fundos poderia convencê-los a financiar a transição de um sistema para o outro. Esse procedimento poderia ainda ser decisivo para o estabelecimento de um mercado de títulos públicos de prazo mais dilatado.

2005, podendo atingir 22%, em função da efetivação das reformas e da trajetória de crescimento do PIB nos próximos anos.

A variação dos ativos depende não apenas da entrada de novos recursos dos participantes e patrocinadores, mas também do rendimento das aplicações. Entre estas, destacam-se os investimentos no mercado de ações, que, por representarem hoje, em média, 31% dos ativos totais, têm muita influência na rentabilidade da carteira. Além de ações, os ativos dos fundos de pensão, em dezembro/96, distribuíam-se especialmente entre fundos de investimento (19,4%), imóveis (12,9%), depósitos a prazo (9,6%) e títulos públicos (5,7%). A estrutura dessa combinação depende das condições oferecidas pelo mercado e do equilíbrio entre rentabilidade e risco.

Por outro lado, os ativos dos fundos de pensão variam, inversamente, com a magnitude do teto máximo de aposentadoria da previdência social, e diretamente, com a participação do emprego formal no emprego total. Quanto menor for o teto daquela, mais as pessoas buscarão uma forma de previdência complementar, assim como, quanto menor for o emprego informal, mais empregados acorrerão a algum tipo de complementação. Nesse sentido, a reforma da previdência e a redução dos encargos sociais sobre a folha de salários terão impacto positivo sobre o patrimônio dos fundos e, conseqüentemente, sobre a poupança interna.

Entretanto, alguns desafios terão de ser superados. É fundamental modernizar o mercado de capitais no país, cuja expansão pode ser favorecida pela combinação de mais empresas abertas e investidores institucionais fortes. Esse mercado deve ser acessível e atraente, oferecer ao investidor uma quantidade maior e mais diversificada de ações, inclusive regionalmente. Hoje, a forte presença das companhias estatais nas bolsas de valores brasileiras, a alta concentração do mercado em um grupo de grandes empresas e a falta de liquidez de ações de pequenas e médias empresas limitam as oportunidades de negócios para os investidores em ações.

Os fundos de pensão podem alavancar recursos, para viabilizar investimentos em infra-estrutura e nas pequenas e médias empresas, e participar do mercado de títulos federais, alongando o perfil da dívida pública. Entre 1991 e 1995, participaram no Programa Nacional de Desestatização — PND, com US\$ 1,4 bilhão, equivalente a 3,6% de seu patrimônio médio, no período, e a 16,8% do total movimentado nos leilões do PND. É necessário, entretanto, menos controle, mais severa fiscalização e profissionalismo no seu relacionamento com o governo.

1.5 POUPANÇA COMPULSÓRIA: O PAPEL DOS FUNDOS PARAFISCAIS (FGTS e FAT)

OS FUNDOS PÚBLICOS DE POUPANÇA COMPULSÓRIA têm sido utilizados, em vários países, para o financiamento de diversas atividades de fomento, sobretudo em apoio àqueles setores cujo investimento é de alto risco, longo prazo de maturação ou, ainda, cujo retorno social é elevado com relação ao retorno privado.¹⁸ Dentre os setores e atividades alvo dos recursos mobilizados pelo setor público, por meio dos fundos de poupança compulsória, incluem-se as áreas de maior interesse social, tais como projetos de geração de emprego e renda (financiamento de micro, pequenas e médias empresas, crédito popular para trabalhadores autônomos, etc.), bem como projetos de infraestrutura, saneamento básico e habitações populares.

No caso brasileiro, destacam-se dois fundos parafiscais¹⁹ de poupança compulsória: o FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) e o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). Além de cumprirem suas funções legais de proteção ao trabalhador (provisão de indenização por dispensa imotivada, pecúlio para aposentadoria, seguro-desemprego e abono salarial), contribuem para o financiamento de investimentos, via BNDES (Banco Nacional do Des-

¹⁸ A Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE, 1994, p. 65) mostra, em um de seus trabalhos, que Japão, Itália, Alemanha e os países em desenvolvimento de Leste asiático (sobretudo Coreia do Sul) possuem instituições públicas de fomento e desenvolvimento econômico, cujo *funding* se compõe, maciçamente, de fundos oficiais de poupança compulsória (inclusive fundos públicos de previdência).

¹⁹ Faz-se aqui a distinção entre os fundos de poupança compulsória de natureza fiscal — *i.e.*, cujos recursos são oriundos diretamente da arrecadação dos impostos pela vinculação de certos percentuais — e os de natureza parafiscal — cujos recursos têm origem na cobrança de taxas especialmente criadas para alimentar esses fundos. Essas taxas podem incidir sobre uma infinidade de fluxos financeiros (lucros, receitas brutas, folhas de pagamento, etc.). No Brasil, casos típicos de fundos fiscais são os de desenvolvimento regional (*e.g.*, FNE), e os de natureza parafiscal são, principalmente, fundos objeto do presente trabalho.

envolvimento Econômico e Social), CEF (Caixa Econômica Federal) e outras instituições financeiras oficiais.

Importa avaliar a capacidade potencial de investimento desses fundos, ao longo dos próximos dez anos, a partir de projeções de disponibilidades de caixa para aplicações. O resultado de caixa, exclusive desembolsos com aplicações (empréstimos, repasses e financiamentos), é uma medida do montante de recursos líquidos efetivamente disponíveis, em cada período, para aplicação nos setores e atividades alvo das políticas que se beneficiam dos recursos desses fundos.

Com respeito ao FGTS, observa-se um movimento de queda da sua capacidade de aplicação, entre 1990 e 1992, tanto em valores absolutos quanto em porcentagem do PIB. Isso se deve a dois fatores principais, não-observáveis diretamente a partir dos dados agregados da tabela I.7. Do lado das entradas, ocorreu uma queda da arrecadação bruta real (-3,3%), associada a uma redução da arrecadação de empréstimos do fundo (-28,2%). Fatores estruturais (redução dos níveis de emprego formal) e, sobretudo, cíclicos (recessão) contribuíram para deprimir a arrecadação das contribuições; as receitas dos retornos dos empréstimos, por sua vez, sofreram os efeitos da baixa qualidade dos créditos concedidos no passado. Do lado das despesas, no mesmo subperíodo, o que mais chama atenção é o crescimento dos saques (55%), notadamente os das contas inativas (aumento superior a 2 000%) e os motivados pela rescisão do contrato de trabalho (38,7%). Some-se a isso o fato de que o período de 1990 a 1992 foi de grande crescimento dos custos administrativos do fundo, tendo as tarifas bancárias crescido 115%, e outras despesas operacionais (correios, emolumentos, etc.) crescido mais de 200%. Os efeitos do desemprego estrutural e conjuntural também se fizeram sentir sobre a capacidade de investimento do FGTS.

A tabela I.7 mostra o comportamento dos recursos, disponíveis para aplicações, do FGTS e do FAT,²⁰ no período 1990/1996.

I.5.1

COMPORTAMENTO

RECENTE

²⁰ A capacidade de investimento do FGTS é, aqui, medida pelo fluxo de caixa das disponibilidades para aplicações, e definida da seguinte forma:

$$R_c = AB + AE + RF - (S + DO + FL)$$

sendo R_c = resultado de caixa para aplicação; AB = arrecadação bruta das contribuições; AE = arrecadação de empréstimos; RF = receitas financeiras líquidas; S = saques; DO = despesas operacionais (tarifas, taxas de administração, correios, etc.); FL = fluxo de saída para o fundo de liquidez (reserva técnica do FGTS).

TABELA I.7

FGTS e FAT — Evolução Recente da
Capacidade de Investimento
(Fluxos Líquidos)

Período	Em R\$ milhões de jun./96 ¹			Em % do PIB		
	FGTS	FAT	TOTAL	FGTS	FAT	Total
1990	6 381		6 381	1,09		1,09
1991	3 524	4 191	7 716	0,59	0,71	1,31
1992	2 160	3 020	5 180	0,33	0,46	0,78
1993	7 355	2 204	9 560	1,30	0,39	1,69
1994	7 322	2 200	9 522	1,14	0,35	1,49
1995	3 877	1 133	5 011	0,53	0,16	0,69
1996 ²	2 206	1 513	3 719	0,29	0,23	0,53

Fonte: Caixa Econômica Federal/GEOPE e Ministério do Trabalho/SEPES; elaboração: IPEA/CGFP.

Notas: ¹ Valores atualizados pelo IGP-DI centrado médio do ano.

² Valores preliminares.

O salto na capacidade potencial de investimento, em 1993, foi amplamente favorecido pela inclusão das receitas de aplicações financeiras no cômputo das receitas financeiras líquidas, o que representou, só naquele ano, recursos adicionais da ordem de R\$ 6,1 bilhões nessa rubrica, a preços de junho de 1996. Adicionalmente, a redução de 40% dos encargos administrativos do fundo — sobretudo correios, emolumentos e propaganda — proporcionou um certo alívio para as despesas em 1993. Entretanto, o crescimento observado em 1993, e mantido em 1994, não se refletiu, integralmente, no aumento da capacidade do FGTS em realizar novos programas de investimento, porque boa parte dos recursos estava comprometida com contratos firmados nos anos anteriores.

A capacidade de investimento do FAT é definida como segue:

$$C = PP + \text{BNDES} + \text{DE} - (\text{SD} + \text{AS} + \text{DO} + \text{RML})$$

sendo C = fluxo da capacidade de investimento; PP = arrecadação das contribuições do PIS/PASEP; BNDES = retornos financeiros dos saldos aplicados no BNDES; DE = retornos financeiros dos depósitos especiais; SD = despesas com o seguro-desemprego; AS = despesas com o abono salarial; DO = despesas operacionais; e RML = fluxos de saída para a reserva mínima de liquidez (reserva técnica do FAT).

Finalmente, o período 1994/1996 foi palco de significativa queda da capacidade de investimento do FGTS, liderada por dois fatores principais. Em primeiro lugar, registra-se uma queda de 76,2 % nas receitas financeiras líquidas, devido à redução das receitas de aplicações financeiras no BACEN. Naturalmente, a drástica redução das taxas de inflação, associada à desindexação da economia, responderam pela queda observada nas receitas financeiras do FGTS. Em segundo lugar, os saques continuaram sua trajetória de crescimento (68,3%), impulsionados pelos saques por motivo de rescisão do contrato de trabalho (aumento de 77,6%), conservando o que parece ser um padrão comum aos anos 90.²¹ A redução da capacidade de investimento só não foi mais acentuada porque a arrecadação de empréstimos teve um desempenho bastante favorável (aumento de 60%), sobretudo na área de habitação popular (120%).²²

A capacidade de investimento do FAT sofreu, no período 1991/1995, uma redução real da ordem de 73%, fruto não apenas da redução da receita do PIS/PASEP,²³ de 30%, mas também do aumento, de cerca de 50%, das despesas com seguro-desemprego, e de 65%, das despesas operacionais do fundo. Sem

²¹ Esse crescimento recente dos saques não pode ser explicado pelo comportamento cíclico do produto. De fato, mesmo com o aquecimento do nível de atividade, entre 1994 e 1996, os saques por motivo de rescisão do contrato de trabalho cresceram significativamente (77,6%). Isso reforça a hipótese de que as características estruturais desse novo ciclo de crescimento (aumento da produtividade e redução do emprego formal) poderão colocar alguns obstáculos ao desempenho da capacidade de investimento do FGTS, em particular, e dos fundos parafiscais, em geral.

²² Esses resultados positivos da arrecadação de empréstimos do FGTS refletem, provavelmente, os efeitos de medidas tomadas a partir de 1993, visando melhor adequação da gestão do risco das operações de crédito, a renegociação das dívidas com os tomadores inadimplentes e, finalmente, a montagem de um aparato fiscalizatório para a recuperação dos chamados “créditos ruins”. Em especial, merecem destaque a Resolução do Conselho Curador nº 115, de 19/10/93, a Circular da CEF nº 36, de 21/12/94, e a Portaria do MPO nº 114, de 16/06/95.

²³ Não foi apenas a redução da arrecadação, nos anos recessivos de 1990 a 1992, que depreciou a receita do PIS/PASEP para o FAT. O Fundo Social de Emergência — depois rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal — teve sua instituição determinada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 01/03/94, inicialmente para os exercícios financeiros de 1994 e 1995 (depois prorrogado até 1997), sendo alimentado, entre outras fontes, com 20% do produto da arrecadação de todas as contribuições da União, além da totalidade das contribuições do PIS/PASEP das instituições financeiras. Em função dessa regra, só em 1995, 26%, em média, do total das contribuições para o PIS/PASEP foi repassado ao Fundo Social de Emergência, o que significou subtração de recursos ao FAT.

dúvida, os mesmos fatores conjunturais (recessão do período 1990-92) e estruturais (modernização tecnológica e organizacional, abertura da economia, etc.), que têm contribuído para elevar os saques do FGTS por motivo de dispensa do emprego (redução do emprego formal), também incidem sobre o FAT, ampliando as despesas com o seguro-desemprego. Acresce que, com a precária estrutura de fiscalização do Ministério do Trabalho, é muito difícil coibir as fraudes, tanto nos saques do FGTS, quanto no seguro-desemprego do FAT. Além disso, aumentar a fiscalização implica aumentar os custos administrativos de ambos os fundos.

Portanto, a primeira metade dos anos 90 caracterizou-se por uma relativa estagnação da capacidade de investimento dos fundos parafiscais (média de 1,1% do PIB). Sua trajetória foi, também, marcada por fortes oscilações, provocadas por mudanças institucionais e flutuações nos níveis de produto e emprego, que afetaram os fluxos financeiros dos fundos. Os vários planos de estabilização também contribuíram para explicar porque o comportamento recente da capacidade de investimento do FGTS e do FAT foi tão irregular.

1.5.2 PERSPECTIVAS A tabela I.8 apresenta as estimativas da capacidade de investimento do FGTS e do FAT, de 1997 a 2005, com base nas projeções para as variáveis macroeconômicas adotadas neste estudo e em alguns parâmetros fundamentais.²⁴

Considerando-se a trajetória de crescimento para a economia brasileira, já apresentada, a capacidade de investimento do FGTS cresceria a partir de 1997, e, com maior intensidade, a partir de 2000. Esse comportamento seria explicado, em primeiro lugar, pela resposta da arrecadação bruta ao crescimento do produto, e, em segundo lugar, pela redução das taxas de desemprego previstas no bloco temático III, que reduziriam os saques do FGTS.²⁵ Tudo isso, somado a um quadro favorável de evolução das despesas operacionais — que refletiriam a redução do volume dos saques —, provocaria rápido crescimento da capacidade de investimento do FGTS até 2005, atingindo cerca de 1,6 % do PIB.

²⁴ As quatro elasticidades básicas, a partir das quais foram elaboradas as estimativas, são as seguintes: elasticidade-produto da arrecadação bruta do FGTS (1,1); elasticidade-produto da arrecadação do PIS/PASEP (1,4); elasticidade-desligamentos dos saques (0,85); e elasticidade-desligamentos do seguro-desemprego (1,5).

²⁵ A redução do volume de saques, após 2000, repousa na hipótese de que a economia brasileira, vencido o período de ajustes estruturais (1997/1999), recuperará sua capacidade de crescer, gerando novos empregos, de forma que as taxas de desemprego e a massa de desligados no mercado formal de trabalho diminuiriam sensivelmente.

TABELA 1.8
 FGTS E FAT
 Estimativas da Capacidade de Investimento
 (Fluxos Líquidos)

Período	Em R\$ milhões de jun/96 ¹			Em % do PIB		
	FGTS	FAT	Total	FGTS	FAT	Total
1997	1 769	3 651	5 420	0,26	0,54	0,80
1998	2 524	3 851	6 375	0,36	0,54	0,90
1999	3 809	4 638	8 446	0,51	0,62	1,13
2000	4 861	5 021	9 882	0,62	0,64	1,26
2001	6 456	6 137	12 594	0,78	0,74	1,52
2002	8 781	7 498	16 279	0,99	0,85	1,84
2003	11 426	9 445	20 871	1,21	1,00	2,21
2004	14 288	11 534	25 822	1,41	1,14	2,55
2005	17 248	13 702	30 951	1,59	1,26	2,86

Fonte: Caixa Econômica Federal/GEOPE e Ministério do Trabalho/SEPEs. Elaboração própria.

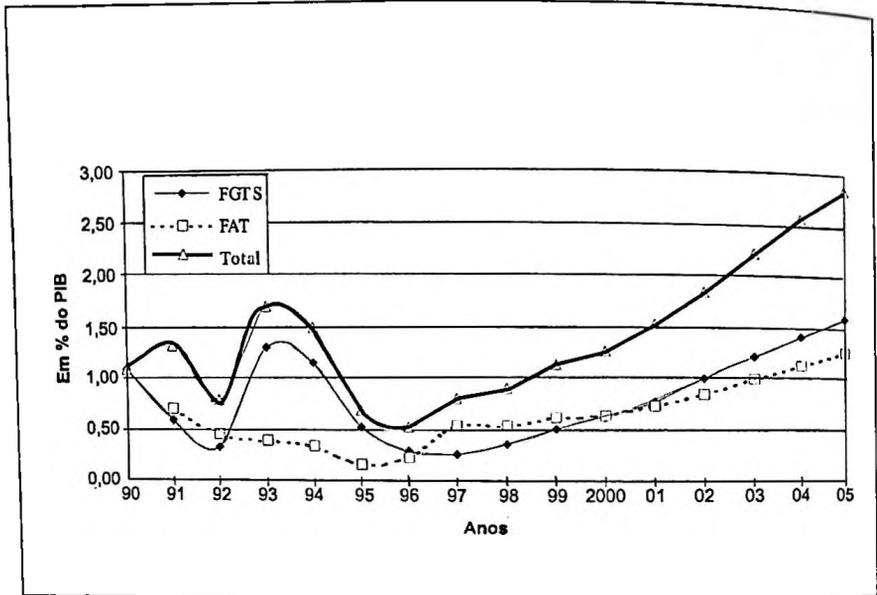
Nota: ¹ Utilizou-se o IGP-DI centrado.

Com respeito ao FAT, considerando-se a trajetória de crescimento contemplada neste texto, a sua capacidade de investimento experimentaria um aumento próximo ao estimado para o FGTS. As taxas de crescimento do produto refletir-se-iam em incrementos mais que proporcionais das arrecadações do PIS/PASEP, considerando-se que a elasticidade-produto (média histórica) do PIS/PASEP foi estimada em 1,4. Por outro lado, a principal despesa do FAT, o seguro-desemprego, seria progressivamente reduzida por taxas decrescentes de desemprego, previstas a partir de 2000. Do exposto, conclui-se que a capacidade de investimento do FAT pode experimentar razoável crescimento, chegando a 2005 com cifras equivalentes a 1,3 % do PIB.

A consolidação dos resultados das estimativas apresentadas nas tabelas anteriores aparece no gráfico I.8, que dá idéia do potencial global de crescimento da capacidade de investimento dos fundos parafiscais brasileiros, nos próximos dez anos. A se confirmarem essas perspectivas, os fundos voltarão a dar contribuição relevante para o financiamento de investimentos de forte conteúdo social.

GRÁFICO 1.8

Brasil: Estimativas da Capacidade de Investimento
dos Fundos Parafiscais
(FGTS e FAT)



1.6 A POUPANÇA EXTERNA E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

A CRESCENTE INTEGRAÇÃO DOS MERCADOS DE CAPITAIS dos diversos países levou a um crescimento extraordinário dos fluxos internacionais de capital. Talvez mais importante ainda seja o fato de que as transformações do mercado de capitais, gestadas nos anos 80, levaram a grande diversificação das formas de captação e aplicação de recursos, que permite o acesso a capitais nas mais diversas modalidades.

A esses fatos somam-se, no início dos anos 90, uma conjuntura internacional caracterizada por baixa inflação, baixo crescimento nos países industrializados e baixas taxas de juros, o que implicou um grande volume de recursos disponíveis, dadas as poucas perspectivas de lucratividade nos países desenvolvidos. A diversificação dos investimentos na direção dos países emergentes tornou-se quase um imperativo para a obtenção de maiores retornos e a redução de riscos, possibilitada pela variedade de carteiras.

Como resultado, o forte crescimento dos fluxos internacionais de capital, a partir de 1990, e a disponibilidade de novos meios de captação de recursos no exterior beneficiou, de forma especial, os países em desenvolvimento. Os fluxos líquidos de capitais para esses países passaram de uma média de US\$ 8,8 bilhões, no período 1983-89 (após terem alcançado US\$ 30,5 bilhões, em 1977-82), para US\$ 39,8 bilhões, em 1990, e US\$ 125,2 bilhões, em 1994. O pico, atingido em 1993, foi de US\$ 154,7 bilhões. Os países asiáticos, como conjunto, tiveram mais que quadruplicados seus influxos de capital, entre 1983 e 1993. Mas foram os países latino-americanos que apresentaram a evolução mais impressionante, saindo de fluxos negativos para responder por 35% dos fluxos totais, em 1994.

Entre as diversas modalidades de captação de recursos externos, destacam-se os investimentos de portfólio, que, em 1983-89, representaram apenas um terço dos fluxos, e, em 1993, já representavam quase 60%. A emissão de bônus pelos países latino-americanos alcançou US\$ 47 bilhões, somente nos primeiros nove meses de 1996. E, com relação aos investimentos diretos, da-

dos recentes da UNCTAD mostram que esses países receberam US\$ 26,6 bilhões, em 1995, com os fluxos mundiais alcançando US\$ 315 bilhões; destes, US\$ 99,7 bilhões foram destinados a países desenvolvidos. O crescimento dos fluxos totais de investimento direto, em relação a 1994, foi de 40%, associado a forte aceleração com relação à média de crescimento do período 1990-94 (5% a.a.).

Dessa forma, vêm surgindo novas possibilidades para o financiamento dos déficits externos dos países em desenvolvimento, diferentes do padrão de empréstimos bancários típico dos anos 70. Um bom indicador das facilidades de financiamento externo é o movimento de troca de bônus "Brady" por novo bônus, com prazos mais alongados e juros menores, que está sendo facilmente operada nos mercados, sem a exigência de garantias por parte de órgãos multilaterais ou do governo dos EUA.²⁶

A transformação da política brasileira relacionada aos fluxos de capital veio, também, como resposta a essa nova realidade, criando condições mais favoráveis à atração dos recursos externos, após anos de exclusão em relação aos fluxos de capitais autônomos. A abertura aos fluxos de capital, a partir de 1991, foi representada, fundamentalmente, pelo anexo IV à Resolução nº 1 289, do CMN, e por maiores facilidades de captação externa via bônus, *notes* e outras modalidades, o que provocou marcada modificação no perfil da conta capital. No período 1987-91, essa conta registrou saldos negativos (com exceção de um superávit de US\$ 3,6 bilhões, em 1988), devidos a grandes volumes de amortizações da dívida externa. A quase totalidade dos empréstimos obtidos destinava-se a refinar a dívida vencida. Os investimentos de portfólio eram irrisórios,²⁷ e apenas em 1988 os investimentos diretos foram significativos (US\$ 2,3 bilhões). Já em 1992, o saldo da conta capital alcançou US\$ 8,5 bilhões, com destaque para US\$ 1,7 bilhão de investimentos de portfólio. O crescimento é ainda mais impressionante na conta de empréstimos e financiamentos (US\$ 28,2 bilhões), principalmente devido ao crescimento das captações via bônus e *notes*.

²⁶ O Brasil emitiu, em outubro de 1996, um bônus soberano, no valor de US\$ 750 milhões por cinco anos, pagando um *spread* de 265 pontos-base sobre a letra do Tesouro dos EUA de prazo similar. E o México emitiu, um pouco antes, US\$ 1,75 bilhão em bônus de dez anos para recomprar US\$ 1,24 bilhão de seus "Brady bonds".

²⁷ Embora já existissem, desde 1987, os anexos I, II e III da Resolução nº 1 289, que instituíam mecanismos de aplicação de recursos de investidores estrangeiros em títulos e valores mobiliários domésticos.

TABELA I.9

Conta Capital e Saldo em Transações Correntes

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ¹
Transações cor- rentes	-1436	4175	1033	-3782	-1407	6143	-592	-1689	17972	-24347
Capital	-746	3635	-3648	-4715	-4148	25271	10115	13942	30891	33012
Investimentos (líquido)	1148	2983	656	273	535	3147	6270	8214	5047	16005
Estrangeiros	669	2444	678	731	1185	3109	7264	9168	6222	15481
Portfólio	120	189	-58	104	578	1704	6650	7280	2294	6039
Diretos	607	2255	736	627	607	1405	614	1888	3928	9442
Amortizações	-13503	-15226	-33985	-8665	-7830	-8572	-9978	-50411	-11023	-14423
Empréstimos e financiamento de médio e longo prazos	11783	15433	31276	4335	6023	28233	13170	54480	17570	27104
Curto prazo	152	-576	-1664	-1208	-3033	2602	869	909	18834	3995
Outros capitais	-326	1021	69	550	157	-139	-216	750	463	331
Varição de have- res curto prazo (=-aumento)	-1015	-1249	-887	-480	369	-14670	-8709	-7215	-12919	-8665

Fonte: Banco Central do Brasil.

Nota: ¹ Até setembro.

Após uma queda, em 1994 e no primeiro trimestre de 1995 (devido à crise mexicana e ao aumento das taxas de juros norte-americanas), o saldo da conta capital atingiu, em 1996, US\$ 33 bilhões, sendo US\$ 27 bilhões de ingressos via empréstimos em moeda, US\$ 9,4 bilhões de investimentos diretos e US\$ 6 bilhões de portfólio, que fizeram frente a amortizações de US\$ 14 bilhões, déficit em conta corrente de US\$ 24,3 bilhões, e ainda permitiram uma acumulação de reservas de US\$ 8,7 bilhões.

Esse novo quadro dos fluxos de capital coloca a discussão do financiamento externo em nível distinto do padrão "tradicional" da economia brasileira. Historicamente, os déficits em conta corrente foram financiados com empréstimos bancários e, em pequena parte, por investimentos diretos. Hoje, os empréstimos em moeda são ainda mais elevados, mas correspondem, quase totalmente, à emissão de *bônus* e *notes* por empresas privadas, e não a empréstimos bancários. Além disso, observa-se que quase metade do déficit é financiada com investimentos diretos, e que os investimentos de portfólio são, tam-

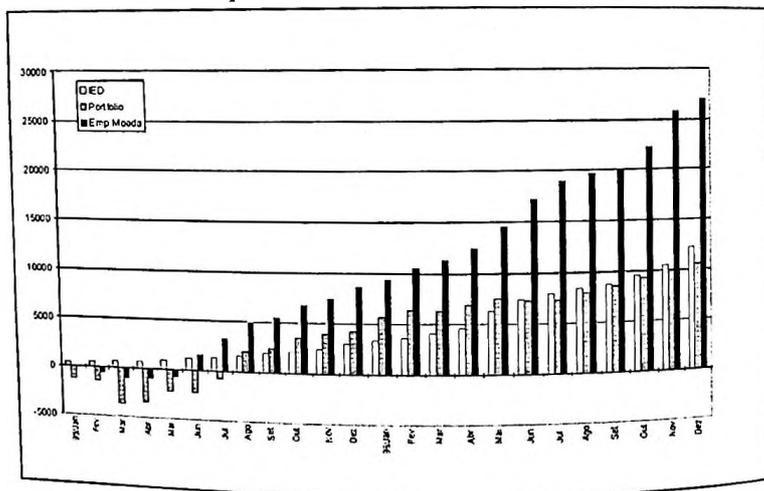
bém, significativos. Atualmente, a diversidade de modalidades de captação externa e a maior integração dos mercados de capitais, além de abrirem maiores possibilidades, também estabelecem uma lógica mais complexa para os movimentos de capital, a qual ainda precisa ser melhor avaliada.

O gráfico I.9 ilustra a evolução dos estoques de capitais externos, desde o início de 1995. Como se pode perceber, os “empréstimos em moeda”, que compreendem, basicamente, captações via emissão de *securities* no mercado internacional e captações bancárias sob a rubrica da Resolução nº 63, representam o estoque de dívida — que pode ser considerada de médio/longo prazo — cujo crescimento, desde 1995, foi o mais expressivo.²⁸ O estoque de investimentos de portfólio vem apresentando crescimento lento, sobretudo a partir de 1996, e o estoque de investimentos estrangeiros diretos tem seu crescimento acelerado também neste último ano.

²⁸Boletim do Banco Central, fevereiro 97, quadro IV.23, Itens Empréstimos em Moeda e Bônus

GRÁFICO I.9

Perfil das Captações Brasileiras de Recursos Externos
Fluxos Líquidos Acumulados (US\$ Milhões)



²⁸ O cálculo das captações líquidas de empréstimos em moeda foi realizado deduzindo-se dos ingressos mensais a parcela de 1/24 do total de amortizações pagas no biênio 95-96, correspondente a US\$ 10,6 bilhões. Esse procedimento foi adotado em virtude da indisponibilidade de dados mensais relativos às amortizações de empréstimos em moeda.

Duas questões são especialmente importantes. Primeiro, as características e os aspectos envolvidos em cada modalidade de fluxo de capital. Cada modalidade implica diferentes impactos sobre a vulnerabilidade do balanço de pagamentos, basicamente relacionada ao prazo de retorno dos capitais aos países de origem e aos fluxos de remuneração desse capital — ou seja, sobre a conta de serviços de fatores.²⁹ Os impactos de curto e médio prazos de cada modalidade de capital sobre a vulnerabilidade do balanço de pagamentos são extremamente relevantes, pois influenciam diretamente o *timing* e os graus de liberdade da política econômica. Mas a forma como a poupança externa é utilizada, internamente, é que vai determinar, em última instância, a capacidade futura de pagamento dessas obrigações.

O segundo ponto importante refere-se à análise das condições externas e internas que determinam a sustentabilidade desses fluxos ao longo do tempo, permitindo que o país absorva poupança externa continuamente. Essa análise liga-se, diretamente, às perspectivas de desempenho da economia mundial; mas envolve, também, a determinação de trajetórias estáveis de endividamento externo, que tragam crescimento das obrigações externas compatível com a capacidade futura de geração de divisas da economia.

A estrutura da dívida externa brasileira ainda reflete um padrão anterior à década de 90. Em dezembro de 1995, a dívida com bancos correspondia a 55% da dívida externa total, de responsabilidade pública ou privada. Somente com relação à dívida pública (US\$ 87,4 bilhões), essa proporção era de 66%, sendo que 59% referem-se aos bônus da dívida renegociada (US\$ 51,4 bilhões). Esse quadro não é muito diferente daquele prevalecente em 1990, antes do acordo da dívida externa e da abertura da conta capital. Entretanto, observam-se, claramente, dois movimentos importantes.

1.6.1 MODALIDADES DE CAPITAL

Importa destacar alguns números que revelam a mudança que vem ocorrendo na estrutura da dívida externa brasileira. Ao final do terceiro trimestre de 1996, os empréstimos bancários tinham respondido por apenas 1% dos ingressos referentes a empréstimos registrados nesse período, ao passo que as entradas líquidas de recursos via emissão de *notes* corresponderam a 72,5% do total das captações líquidas de empréstimos. Assim, quase todo o aumento na

²⁹ Não se deve atribuir maior ou menor qualidade aos diversos fluxos de capitais apenas pelo seu maior ou menor prazo de retorno ao país de origem (nem muito menos pressupor que ele nunca retornará), mas, sim, pelos impactos potenciais desses fluxos sobre o comportamento futuro do balanço de pagamentos, ou, mais especialmente, sobre a balança comercial e de serviços não-fatores.

dívida externa, de janeiro a dezembro de 1996, deveu-se a formas “novas” de financiamento. Por seu turno, a maioria da dívida nova acumulada é de responsabilidade do setor privado. A dívida do setor público reduziu-se de US\$ 94,7 bilhões, em 1990, para US\$ 84,7 bilhões, em junho de 1996, enquanto a dívida do setor privado cresceu, no mesmo período, de US\$ 28,7 bilhões para US\$ 81,9 bilhões (49% do total). Nas captações via bônus, *notes* e *commercial papers*, a participação do governo é bastante reduzida; em 1996, de um total de captações de US\$ 18 bilhões, apenas US\$ 3,7 bilhões (21%) foram realizadas pelo setor público. Com isso, as alternativas abertas pelas novas formas de endividamento vêm sendo utilizadas, primordialmente, pelo setor privado.

Como fonte de financiamento a longo prazo, tanto os empréstimos quanto os financiamentos são de importância fundamental para o país, sejam as captações realizadas diretamente por empresas ou pelo sistema financeiro. Elas permitem realizar a transição da economia, de um padrão caracterizado por empréstimos de curto prazo — devido às incertezas geradas pela alta inflação —, para um padrão de empréstimos de mais longo prazo de forma mais suave, provendo a liquidez necessária às atividades das empresas e propiciando o ajuste de passivos e ativos.

No entanto, os prazos de captação acessíveis aos agentes sediados em países em desenvolvimento ainda são reduzidos. Uma das formas encontradas por empresas desses países para ter acesso a captações de médio prazo consiste na inclusão de opções de venda (*put options*), que permitem o resgate antecipado pelo investidor, em prazos pré-determinados, inferiores ao prazo de vencimento do bônus. Por exemplo, um bônus, cujo prazo de maturação seja de oito anos, pode incorporar opções de venda anuais, a partir do terceiro ano.

As condições sob as quais podem ser captados recursos internacionais por meio de bônus também estão diretamente relacionadas à rentabilidade de outros ativos financeiros. Esse vínculo acentua-se à medida que se torna mais expressiva a mobilidade internacional de capitais, e é favorecido pela crescente liquidez dos instrumentos financeiros, que torna rápida a resposta dos fluxos de capitais em direção aos mercados que propiciem maior rentabilidade.

Os títulos emitidos e transacionados nos mercados emergentes também se tornaram atraentes aos investidores externos, com o declínio das taxas de juros vigentes nos principais países desenvolvidos. A canalização de recursos em direção a esses mercados responde ao significativo diferencial de juros que vem sendo sustentado, em países como o Brasil, por meio de operações de esterilização do impacto da compra de divisas sobre a base monetária. A crescente participação de recursos externos nos mercados de capitais domésticos é, tam-

bém, um fenômeno relacionado à maior abertura financeira de inúmeros países, sejam eles desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, que vem sancionando a integração mundial dos mercados financeiros.

A diferença entre capitais de curto e de longo prazo está muito menos relacionada ao prazo de maturação dos ativos transacionados do que à disposição dos investidores externos de manter — e aumentar — suas aplicações num determinado país. Assim, a imposição de controles de capital à entrada de recursos que se dirigem a ativos de curto prazo não deve ser encarada como um substituto para políticas que sinalizem, para os investidores externos, um ambiente macroeconômico estável. Com isto, não queremos minimizar os riscos intrínsecos ao financiamento por meio de capitais que se dirigem para instrumentos financeiros de curto prazo, pois estes têm de ser refinanciados com maior frequência, abrindo maiores possibilidades de reversão dos fluxos.

A importância dos investimentos de portfólio como fonte de financiamento para a economia no longo prazo também deve ser relativizada. Após crescer de forma acelerada, entre 1992 e 1994, alcançando US\$ 21,6 bilhões em setembro daquele ano, o estoque do anexo IV reduziu-se, drasticamente, no início de 1995 — não só pela saída de recursos, mas, também, pela desvalorização das carteiras —, e somente nos últimos meses voltou a superar a casa dos US\$ 21 bilhões. Cumpre lembrar, ainda, que o volume de recursos líquidos ingressados, desde 1992, é inferior à acumulação de reservas no período, o que leva a crer que não são recursos fundamentais ao financiamento dos déficits em conta corrente.

O comportamento recente desses fluxos mostra que a tendência é de estabilidade ou, mesmo, redução, nos próximos anos. Após sofrerem acentuada queda, em 1995, os fluxos líquidos de investimentos de portfólio retornaram para um patamar ligeiramente inferior ao de 1993, situando-se em US\$ 6 bilhões, em 1996. Essa queda vem ocorrendo, não exatamente pela queda dos fluxos mundiais ou pela deterioração das expectativas quanto à estabilidade da economia brasileira, mas pela redução do diferencial entre os juros internos e externos e pela imposição de barreiras crescentes a esses investimentos.

Uma vez que esses recursos normalmente não implicam maiores investimentos no país, não caracterizam uma fonte efetiva de financiamento para o crescimento a longo prazo. Tanto pelas limitações do sistema financeiro quanto pela sua própria essência, esses fluxos não são facilmente reciclados para atender à demandas de recursos das atividades produtivas. Potencialmente, os recursos dos fundos de pensão externos, por exemplo, poderiam representar considerável fonte de poupança; na prática, contudo, não se configura,

ainda, interesse da sua parte em montar posições de longo prazo nos países emergentes, sendo apenas uma opção de diversificação de aplicações que busca maior rentabilidade no curto prazo.

Entre as diversas modalidades de fluxos de capital, o investimento direto estrangeiro (IDE) é, certamente, a que apresenta características mais favoráveis, tanto com relação a aspectos como redução da vulnerabilidade externa, quanto aos impactos sobre a estrutura produtiva interna. O investimento na instalação de empresas no país tem impacto positivo sobre o balanço de pagamentos no curto prazo, da mesma forma que as demais modalidades, mas se diferencia por não implicar, necessariamente, a repatriação futura dos recursos. Diferentemente de um empréstimo, que deve ser pago em determinado prazo, o investimento direto não implica, a princípio, repatriação do capital em algum momento no futuro — até mesmo porque o custo de liquidar um investimento é bastante elevado. Com relação à remuneração do investimento, pode ocorrer que a maior parte dos lucros seja reinvestida, sendo a remessa de lucros relativamente baixa. Em 1995, por exemplo, o valor das remessas foi de US\$ 3,5 bilhões, ou cerca de 3,5% do estoque de investimentos diretos realizados no país.³⁰

De fato, o caráter do investimento direto como gerador de renda interna torna-o bem mais interessante que as demais modalidades de capital. A isso junta-se o fato de que as empresas estrangeiras, ao investirem, não estão trazendo para o país apenas capital físico, mas também um conjunto de ativos, relativamente escassos em países em desenvolvimento. A tecnologia que é transferida, com o estabelecimento de padrões mais avançados de produção, gera aquisição de capacitação tecnológica para o país, com significativos ganhos de eficiência para a produção doméstica. E esses ganhos são tão maiores quanto mais estreito for o relacionamento entre a empresa estrangeira e os fornecedores nacionais. Além da tecnologia, as empresas estrangeiras também dispõem, em geral, de métodos gerenciais mais avançados, e de um estoque de conhecimentos que permite elevação dos padrões administrativos e da capacitação da mão-de-obra doméstica. Esses aspectos têm impacto potencialmente grande sobre a competitividade e a eficiência da estrutura produtiva brasileira.

A sua tradição como receptor de investimentos diretos mostra que o Brasil tem um potencial bastante favorável à atração desses recursos, nos próximos anos. Até o final dos anos 70, o Brasil era o maior receptor de investimentos entre os países em desenvolvimento, assimilando cerca de 19% do total dos

³⁰ O estoque registrado no Banco Central, em junho de 1995, em valores históricos corrigidos pelo IPC norte-americano, era de US\$ 98,8 bilhões.

fluxos para esses países. Com relação ao total mundial, a participação chegou a ser de 6%, em 1978, e o país está, ainda hoje, entre os dez maiores detentores de investimento estrangeiro no mundo. A crise econômica dos anos 80 reduziu bastante a atratividade a esses investimentos, devido à enorme incerteza e à própria redução do ritmo de crescimento. Com isso, em 1990, a participação do país nos fluxos mundiais já havia caído para 0,5%, e, entre os países em desenvolvimento, para apenas 3%. Mesmo assim, em 1989, as empresas estrangeiras instaladas no país eram responsáveis por cerca de 30% do faturamento do setor industrial, sendo que, em alguns setores, como o farmacêutico e o de material de transporte, essa participação era superior a 50%.

TABELA 1.10

Fluxos de IDE como Proporção dos Fluxos Mundiais

(Em US\$ milhões e porcentagem)

	1978	1980	1982	1986	1989	1990	1994	1995	1996 (c)	1997 (c)
Brasil	2 172	1 898	1 370	328	1 209	1 004	3 100	4 900	8 000	12 000
América Latina	n.d.	6 219	6 448	5 361	8 305	8 941	25 300	26 600	29 662	33 077
Países em desenv.	11 154	10 105	13 454	14 176	29 698	30 662	87 000	99 700	111 177	123 975
Mundo	35 126	52 207	44 471	78 641	195 083	182 632	225 600	314 900	351 149	391 571
Brasil / AL	n.d.	30,52%	21,25%	6,12%	14,56%	11,23%	12,25%	18,42%	26,97%	36,28%
Brasil / PED	19,47%	18,78%	10,18%	2,31%	4,07%	3,27%	3,56%	4,91%	7,20%	9,68%
Brasil / Mundo	6,18%	3,64%	3,08%	0,42%	0,62%	0,55%	1,37%	1,56%	2,28%	3,06%

Fonte: *World Investment Report*. UNCTAD, 1992, 1995 e 1996.

Obs: Estes dados não necessariamente correspondem aos dados do balanço de pagamentos brasileiro.

As transformações recentes da economia brasileira — especialmente a abertura comercial, a liberalização dos fluxos de capital e a estabilização — vêm recuperando os incentivos ao investimento estrangeiro, que já se reflete na recuperação da posição do país quanto aos fluxos mundiais. Em 1995, segundo dados da UNCTAD, a participação nos fluxos mundiais se elevou para 1,5%, e, nos países em desenvolvimento, esteve em 4,9%, um desempenho bem inferior ao dos anos 70, mas favorável, se for levado em conta que a China responde, sozinha, por cerca de um terço desses fluxos. Em 1996, ingressaram no país US\$ 9,4 bilhões na rubrica de investimentos diretos, um recorde para o país em termos nominais.

O crescimento acelerado dos fluxos mundiais de investimento estrangeiro — cerca de 72%, entre 1990 e 1995 — e as perspectivas de manutenção desse ritmo nos próximos anos representam uma excelente oportunidade de elevação dos fluxos de investimento para o país, tornando bastante viável a obtenção de recursos da ordem de 1% a 1,5% do PIB. Isso significa, em futuro próximo, algo entre US\$ 8 bilhões e US\$ 12 bilhões. Na hipótese de manutenção do ritmo de crescimento dos fluxos mundiais à taxa média observada nos anos 90, esses valores implicam uma participação do Brasil nos fluxos mundiais entre 2% e 3%, compatível com o padrão histórico do país — embora ainda inferior aos valores máximos obtidos na década de 70. Nos fluxos para os países em desenvolvimento, a participação ficaria entre 6,5% e 9,5%, bastante inferior ao padrão da década de 70, mas compatível com a maior concorrência por investimentos entre esses países.

Essa concorrência, aliás, evidencia que a atração de fluxos crescentes de investimentos diretos representa um desafio para a economia brasileira. As demais modalidades de fluxos de capital dependem, fundamentalmente, do diferencial entre juros internos e externos e da liquidez internacional, além, é claro, de um grau mínimo de confiança na estabilidade da economia. Já os investimentos diretos dependem de um conjunto mais amplo de fatores. No curto e médio prazos, certamente, a consolidação da estabilidade e a implantação de um regime monetário e fiscal sólido são importantes para garantir a retomada de uma trajetória de crescimento mais elevado e reduzir as incertezas. Da mesma forma, é importante o avanço das privatizações e a regulamentação das concessões de serviços públicos, para viabilizar maiores investimentos em infra-estrutura. No longo prazo, o interesse das empresas estrangeiras depende também do estabelecimento de regras bem definidas e estáveis para a economia brasileira.

1.6.2 A QUESTÃO DA SUSTENTABILIDADE

A questão da sustentabilidade dos fluxos de capitais externos para a economia brasileira deve ser abordada levando-se em consideração três aspectos. O primeiro diz respeito à continuidade da conjuntura atual, de elevada liquidez internacional e grande mobilidade de capitais. O segundo relaciona-se aos condicionantes internos que determinam a maior ou menor atratividade do país ao capital estrangeiro. Finalmente, temos a importância da construção de uma trajetória sustentável de captação de poupança externa, entendida como a estabilidade do passivo externo como proporção do PIB.

Um fator positivo consiste no fato de a participação dos países latino-americanos ainda ser muito pequena: há espaço, portanto, para a ampliação de suas emissões no mercado internacional. Os dados apresentados na tabela I.11

permitem ilustrar a crescente participação latino-americana — e, em particular, a brasileira — na captação de recursos por meio da colocação de bônus nos mercados externos.

TABELA I.11

Recursos Captados por Meio de Bônus e *Notes* no Mercado Internacional

Ano	(US\$ bilhões)				
	EUA	Alemanha	Reino Unido	Brasil	América Latina
1992	14,20	6,70	10,20	2,83	8,72
1993	7,50	14,10	16,50	6,12	21,31
1994	38,60	30,50	33,00	4,07	17,87
1995	56,10	36,80	41,90	7,02	23,12
1996*	-	-	-	18,04	-

Fonte: BIS (1996), *Gazeta Mercantil* (p. B-7, 20/08/96) e OECD (1994)

O segundo aspecto relacionado à questão da sustentabilidade do financiamento externo consiste nos condicionantes internos da atratividade do país aos capitais estrangeiros. Como já se mencionou, a sinalização de um ambiente macroeconômico estável e propício à retomada do crescimento não apenas favoreceria a continuidade dos influxos de capitais externos como também promoveria melhoria de seu perfil, no sentido do crescimento da participação de investimentos diretos, cujas características, conforme se viu, os tornam mais funcionais ao financiamento do desenvolvimento econômico.

1.7 A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA FISCAL

1.7.1 AS TENDÊNCIAS MUNDIAIS E A POLÍTICA FISCAL

MUDANÇAS QUE VÊM OCORRENDO, há algum tempo, no ambiente econômico mundial, cujo ritmo intensificou-se na década de 90, têm importantes rebatimentos sobre a política fiscal, principalmente sobre a forma de financiamento das atividades do setor público. Em particular, com a aceleração dos processos de globalização dos mercados e de formação de blocos econômicos regionais, ganharam importância as preocupações com o impacto da política tributária de um país sobre decisões de produção e de investimento, processadas em escala mundial, e ampliou-se o esforço de harmonização fiscal. Assim, as políticas tributárias domésticas começaram a ser cada vez mais pautadas por práticas internacionais, o que implica limites estreitos à adoção de práticas isolacionistas.

A diversidade de instrumentos, hoje utilizados, para mover capitais, e a rapidez de sua movimentação de uma parte a outra do globo terrestre, fazem com que a ignorância das regras internacionais desse jogo possa representar enorme prejuízo para aqueles que as desrespeitarem. A questão é particularmente pertinente no caso dos capitais que se dirigem para o setor produtivo. As exigências da modernização e da competitividade não permitem que se dispense o recurso a fontes externas de financiamento, cuja sensibilidade a fatores que reduzam a rentabilidade dos seus investimentos é conhecida. Práticas, comuns no passado em muitos dos países em desenvolvimento, de penalizar o lucro auferido pelo investimento externo, tributando-o no momento da realização e, também, por ocasião da sua remessa ao país de origem, não têm mais lugar no mundo atual.

Capitais de curto prazo, que se dirigem a aplicações especulativas, são menos sensíveis a diferenças de tratamento tributário entre países receptores, desde que essas diferenças sejam mais do que compensadas por taxas de juros atraentes. O mesmo não ocorre, todavia, com recursos que buscam retorno garantido no médio e longo prazos, ainda que a taxas menos atraentes, como é o caso, por exemplo, dos fundos de pensão. Nesses casos, a questão tributária tem papel crucial nas decisões quanto à sua aplicação.

Tão importante quanto a prática tributária do momento, para a tomada de decisões sobre a aplicação de recursos financeiros em investimentos de médio e longo prazos de retorno, é a estabilidade das normas ao longo do tempo. Assim, não basta aos países em desenvolvimento promover a harmonização de suas práticas tributárias na escala internacional para ter acesso, em igualdade de condições, aos recursos oriundos da poupança internacional. Assegurar a prevalência das regras por longo período é um requisito igualmente importante para o sucesso nessa competição.

No que diz respeito ao fluxo de produtos, a abertura econômica estreita as possibilidades de os países tributarem suas exportações. Em casos especiais, de notórias vantagens comparativas derivadas de fatores naturais — mais encontradas no setor primário —, ainda é plausível sustentar-se um ônus tributário na exportação, numa conjuntura de preços externos extremamente favorável, desde que esse tributo seja visto como instrumento da política de comércio exterior — e, portanto, como temporário —, e não como meio de reforçar as finanças governamentais. A regra geral, no entanto, é abolir completamente todos os gravames que possam afetar a competitividade dos produtos domésticos no mercado internacional.

Da mesma forma, a abertura econômica impede que se imponham tributos internos prejudiciais à competição dos produtos domésticos com os produtos importados. A formação de blocos econômicos regionais, por seu turno, implica perda de autonomia na condução da política comercial. Em particular, a necessidade de adoção, pelos membros do bloco, de tarifas externas comuns impede que perdas de competitividade, causadas aos produtores nacionais por tributos domésticos, sejam compensadas pelo imposto de importação. Esse imposto, usado no passado também para compensar custos que excedessem os observados em outros países, decorrentes de ineficiência produtiva e de deficiências da infra-estrutura econômica, praticamente perde sua função de instrumento da política comercial.

As condições estabelecidas nos parágrafos anteriores não podem ser satisfeitas se subsistem impostos de natureza cumulativa. Tributos incidentes sobre o faturamento ou a receita, ou, ainda, sobre movimentações financeiras — no Brasil, a COFINS, contribuição para a seguridade social, o PIS, contribuição para o Programa de Integração Social, a CPMF, Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras, e a tributação do faturamento como presunção de lucro — afetam duplamente a capacidade do produtor doméstico de enfrentar, com sucesso, os desafios da abertura. Eles oneram as exportações, mas não as importações (quando não existem tributos similares nos países de origem), fazendo com que o produto estrangeiro desfrute de condições mais

vantajosas na concorrência com o produto nacional, tanto no mercado interno quanto no externo. O mesmo se aplica à utilização de contribuições sobre os salários como fonte de receita — geralmente destinada ao financiamento da previdência social — embora, nesse caso, o problema seja menos grave, por ser essa prática difundida internacionalmente.

A distância geográfica — em face de custos, de transporte e outros associados — tende a atenuar o efeito das distorções tributárias sobre o mercado de produtos. No entanto, mesmo essa margem para a política tributária torna-se mais estreita com o avanço do processo de formação de blocos econômicos regionais. A contigüidade geográfica e a eliminação das tradicionais barreiras ao comércio entre países exigem providências concretas para a harmonização das práticas tributárias. A experiência européia é elucidativa a esse respeito. Ainda que o lento caminho ali percorrido, em busca de maior harmonização fiscal, não possa ser reproduzido em função das exigências desse final de século, os ensinamentos que podem ser colhidos não devem ser desprezados.

No MERCOSUL, com a consolidação da estabilidade econômica nos países do bloco, tornaram-se mais perceptíveis as diferenças de custos criadas pela tributação e pela qualidade da infra-estrutura. Há problemas sérios, a resolver nessas áreas, que podem comprometer a consolidação do bloco econômico, caso o assunto não venha a merecer maior atenção dos países envolvidos.

Em suma, tanto a globalização dos mercados quanto a formação de blocos regionais interferem, fortemente, sobre a autonomia dos Estados nacionais, no tocante à formulação da política fiscal. A isso, reúne-se a tendência marcante, em muitos países, de reforço do poder de atuação de instâncias subnacionais de governo, com conseqüente redução dos poderes até então retidos pelo governo central. Todos esses fatores — maior grau de abertura das economias, integração macrorregional, descentralização das ações governamentais — e, ainda, processos, em curso em diversos países, de privatização de atividades até então mantidas na esfera pública, apontam para a necessidade de esforços de revisão do papel do Estado.

Uma primeira questão que surge, na esteira do debate sobre a revisão do papel do Estado, é a do montante de suas necessidades de financiamento. É evidente que o limite das exonerações tributárias exigidas pela maior competição internacional é dado pelo montante de recursos necessário para sustentar as responsabilidades a que o Estado precisa satisfazer. A despeito do discurso que defende a redução do tamanho do Estado, não há evidências conclusivas de que isso venha ocorrendo. A carga tributária bruta dos países da OECD manteve-se praticamente estável, ao longo dos anos 80, não obstante os avan-

ços da privatização.³¹ Na América Latina, a situação é distinta, mas as informações disponíveis para alguns países, também não configuram tendência de queda, mas, sim, de aumento dos coeficientes de carga tributária na década de 80. Mesmo no Chile, o país do continente que mais longe e mais rapidamente avançou na senda das reformas estruturais exigidas pelo momento, o coeficiente de carga tributária não revela queda significativa nas respectivas necessidades de financiamento.³²

Ainda é prematura qualquer previsão sobre as possibilidades futuras de reversão na tendência, observada durante a maior parte deste século, de um aumento intermitente, porém seguro, da carga tributária no Ocidente. Uma relativa estabilização já se faz notar, acompanhada de mudanças significativas na sua composição. Isso pode significar que menores demandas financeiras, por parte de setores submetidos a um processo mais avançado de privatização, teriam sido contrabalançadas por maiores demandas de outros setores, principalmente as de natureza social, oriundas da dinâmica demográfica e das maiores dificuldades, encontradas em toda parte, para conciliar as exigências da modernidade tecnológica com as necessidades de criação de empregos. De fato, estudo da OECD revela que o crescimento da despesa pública, como porcentagem do PIB, nos países desse bloco, foi contido durante a segunda metade dos anos 80 sem provocar, contudo, uma queda no tamanho do setor público, devido ao crescimento da despesa em programas sociais.³³

Outro fator que se agrega às demandas financeiras do Estado, também apontado no estudo citado, é o compromisso com os encargos da dívida pública. O crescimento da dívida pública, nas duas últimas décadas, foi um fenômeno quase universal. Como proporção do PIB, a dívida pública líquida — interna e

³²Ver Carcioffi *et alii*, *Reformas Tributarias en América Latina*, Santiago, CEPAL, 1994.

³³Ver Oxley *et alii*, *The Public Sector: Issues for the 1990's*, Working Papers, OECD, 1990, e Richard Hemming, *Public Expenditures and Resource Allocation*, In Ke-Young-Chu and Richard Hemming (eds.), *IMF Public Expenditures Handbook*, Washington, DC, 1991.

³¹ Na medida em que recursos fiscais poderiam estar sendo utilizados para cobrir subsídios concedidos a empresas estatais, a privatização poderia acarretar redução do gasto público. No entanto, segundo dados constantes do *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, a carga tributária dos países da OECD permaneceu estável num patamar médio de 38%.

³² Para um conjunto de seis países latino-americanos (Bolívia, Colômbia, Costa Rica, México, Argentina e Chile), a carga tributária no final dos anos 80 era, em média, de 16,5% do PIB, contra 15,4% do PIB no início dessa década. Apenas no Chile observou-se uma ligeira queda (de 24,8% para 23,0% do PIB) nesse período.

³³ Para o conjunto dos países industrializados, a relação despesas pública/PIB cresceu de 36,7%, em 1972, para 48,3%, em 1985, e 48,9%, em 1989. Para as países em desenvolvimento, os números a respeito são: 23,8%, em 1972; 30,2%, em 1980 e 32,7%, em 1985.

externa — dos países da OECD retomou uma forte tendência expansionista, a partir de 1990, após significativos esforços de contenção que permitiram certa estabilidade na relação dívida/PIB ao longo dos anos 80. Nas projeções para 1995, o coeficiente dívida/PIB, para o conjunto dos países da OECD, é de 44%, mais de duas vezes maior que o índice registrado em 1980.³⁴ Nesse caso, o que contra o futuro, efetuado alguns anos atrás, estaria comprometendo as possibilidades de se promover redução nos níveis de tributação, em consonância com a revisão das atribuições do Estado, neste final de século.

³⁴Ver Oxley
et alii, op. cit.

Outra questão importante — provocada pela tendência à descentralização fiscal e pela maior abertura econômica — diz respeito às atividades e ao financiamento dos diferentes níveis de governo, bem como à relação entre eles, nos países que adotam o regime federativo. Nos países com maior extensão territorial, principalmente, a descentralização vem se transformando em um princípio básico de política fiscal, mas nem sempre vem acompanhada de maior descentralização das competências impositivas. Esse é, entretanto, um movimento a ser observado com cuidado. A descentralização do poder de tributar pode vir a ser consequência lógica da busca de maior racionalidade no uso de recursos públicos e dará, se intensificada, maior autonomia e responsabilidade aos governos locais, em acordo com o que vem sendo defendido em muitas partes.

Em regimes federativos, a autonomia das unidades subnacionais é questão da maior relevância, mas que precisa ser reavaliada à luz das exigências da integração. A concessão, aos poderes locais, de autonomia para tributar não pode se sobrepor aos interesses maiores do país. Só nos casos em que o ônus do tributo circunscreva-se às fronteiras da autoridade tributária é que essa autonomia pode ser exercida quase sem problemas. Exemplos típicos são o imposto sobre a propriedade, de caráter municipal, e o imposto sobre o consumo final, cobrado dos habitantes de um determinado estado ou província. Assim, a natureza do federalismo fiscal também precisa ser objeto de atenção.

Nas federações que integram a OECD, observou-se significativa queda na participação do governo central nas receitas tributárias, entre 1955 e 1975, que não teve prosseguimento a partir de então. Entre 1975 e 1989, não se observou também nenhuma tendência nítida de mudança na composição da receita tributária de estados e municípios, nos países federais da OECD, embora, em alguns casos, a participação de impostos gerais sobre o consumo tenha crescido, a expensas de outras modalidades de tributação de bens e serviços.³⁵

³⁵Ver Kenneth
Messere, *Tax Policy*
in OECD Countries,
IBDF, 1993.

Uma das maneiras de conciliar a autonomia federativa no campo fiscal com as necessidades de harmonização internacional é partilhar as competências impositivas entre os componentes da federação. A harmonização requer que se caminhe na linha da simplificação dos sistemas tributários, substituindo-se a multiplicidade de bases tributárias por um número reduzido de tributos que explore, de forma uniforme, as três principais bases tributárias conhecidas: o consumo, a renda e a propriedade. Para que essa evolução não colida com os interesses federativos, é necessário repartir a competência para instituir e administrar os principais impostos existentes. Como a tendência universal é utilizar a tributação abrangente do consumo como fonte principal de financiamento do gasto público, é aqui que as possibilidades de partilhar um único tributo são mais evidentes.

A adoção de um só imposto sobre o valor agregado (IVA) em regimes federativos é uma questão que vem merecendo destaque. Alguns admitem que a questão é de difícil solução, o que explicaria o fato de que importantes países da OECD que não adotam o IVA como peça central de seus sistemas tributários, como os Estados Unidos e a Austrália, não o fizeram por dificuldades inerentes ao sistema federativo. O caso da Alemanha, no entanto, é ilustrativo de uma bem-sucedida experiência de adoção do IVA em uma federação. A proposta brasileira, consubstanciada na Proposta de Emenda Constitucional (PEC 175/95), que reforma o sistema tributário, apresenta solução nova para o velho problema de preservar um IVA estadual sem comprometer os interesses da harmonização e o espírito da Federação.

As mudanças que vêm ocorrendo no mercado de trabalho são outro fator importante para a avaliação das tendências de evolução da política fiscal, neste final de século e início do próximo milênio. Importantes estudos recentes sobre esse tema têm apontado para o surgimento, nos países industrializados, de problemas até então típicos de países em desenvolvimento, caso do desemprego estrutural. O que acontece no campo há tempo, a rápida redução na ocupação de mão-de-obra, estende-se agora às principais ocupações urbanas, na indústria e demais setores modernos da economia. A perspectiva de uma crise de desemprego, não-solucionável pelos instrumentos tradicionais de estímulo à atividade econômica, é motivo de grande inquietação.

Parte do receituário conhecido para os problemas do desemprego recomenda mudanças radicais na legislação trabalhista, no sentido da desregulamentação das relações entre patrão e empregado, de forma a reduzir os custos da contratação e da dispensa do trabalhador, para fazer face às exigências de maior mobilidade de mão-de-obra. Na mesma linha, as demandas por redução

dos encargos que oneram os salários e o custo do emprego são veiculadas com insistência.

Em todo o mundo, contribuições compulsórias sobre os salários formam a principal base de sustentação financeira dos sistemas previdenciários, cuja sobrevivência, nos moldes conhecidos, é ameaçada por exigências decorrentes da atual crise de desemprego. A reforma dos sistemas previdenciários é, portanto, um item importante da agenda internacional, e vem sendo enfrentada, com graus distintos de sucesso, em várias partes do globo.

As reações a propostas de limitar a proteção que o Estado oferece ao trabalhador, para viabilizar a redução dos tributos que incidem sobre os salários, variam bastante, em função de distintas realidades político-institucionais. Países em que a organização sindical tem maior solidez, como os da Europa, exibem uma participação de tributos sobre salários, na sua estrutura tributária, muito maior do que aqueles em que o poder dos sindicatos é mais reduzido, como os asiáticos. Na América Latina, o Chile foi o país que empreendeu a mudança mais radical no sistema previdenciário, em anos recentes. O peso das contribuições sobre salários na sua carga tributária é, hoje, dos mais reduzidos entre os países do continente. Tendo em vista o atraso que os países da região acumulam na corrida por uma inserção competitiva no mundo, as pressões por mudanças nos encargos trabalhistas são, nesse caso, ainda mais fortes.

Em resumo, os distintos fatores, aqui analisados, constituem um forte motor que impulsiona as transformações em curso nos Estados nacionais e sinaliza o caminho a ser percorrido. O ritmo dessas transformações é desigual, e o resultado desse movimento ainda não pode ser inteiramente vislumbrado, mas as linhas gerais já estão traçadas. Os sistemas tributários estarão cada vez mais pautados pela exigências de harmonização, uniformização e permanência das regras, o que tende a reduzir a capacidade de financiamento dos governos. Por outro lado, a manutenção da estabilidade econômica, essencial para um processo sustentável de crescimento, requer que seja assegurado o equilíbrio das contas públicas, tarefa cuja complexidade não pode ser subestimada, ainda mais em países que já acumulam substanciais estoques de dívida pública e/ou em que parcela importante da população é servida por infra-estrutura social deficiente e vive em estado de pobreza, exigindo volumosos gastos do governo em ações que visem melhorar suas condições de vida, bem como evitar a transmissão da pobreza para gerações futuras.

A formulação de uma política fiscal requer conhecimento prévio das prioridades a serem atendidas por seus instrumentos. A crise financeira do Estado brasileiro resulta da incapacidade para redefinir prioridades, em face de mudanças no país, no ambiente externo e nas condições de financiamento do setor público. Novas prioridades, à medida que surgiam, foram se adicionando às antigas, jamais substituindo-as, como se a capacidade de financiamento do setor público fosse infinita. Evidentemente, o resultado não poderia ser outro senão ir de encontro à restrição de financiamento. Em particular, a insistência em que o Estado liderasse o processo de crescimento econômico, ao passo que se ampliavam suas atribuições na área social, teve como resultado sua ineficácia em relação a ambos os objetivos. Com o passar dos anos, o Estado atrofiou-se, e suas receitas são apenas pouco mais que suficientes para sustentar sua ineficiente máquina administrativa. A diluição de esforços e recursos tornou-o praticamente inoperante.

Há razões, de natureza ética e humanitária, mais que suficientes para que se sustente a necessidade de atribuir prioridade às ações governamentais que visem reverter o quadro social brasileiro. A estas, ainda se somam as consequências macroeconômicas da pobreza, que se manifestam como restrições ao potencial de crescimento do país: tamanho do mercado consumidor insuficiente para a obtenção de escalas de produção que permitam a redução de custos e, conseqüentemente, o aumento da própria quantidade demandada internamente e da competitividade de nossos produtos no mercado externo; baixa produtividade e qualidade, inerentes ao trabalhador pobre, que limitam a qualidade dos bens e serviços produzidos, prejudicando, outra vez, a competitividade; e menor capacidade de gerar poupança internamente, o que restringe o investimento e, portanto, o potencial de crescimento do país.

Difícilmente o Estado brasileiro, por mais eficiente que seja sua administração, será capaz de produzir ações relevantes para a sociedade, caso não possa dispor, anualmente, de pouco menos de um terço do PIB, que é o que arrecadou, em média, nos últimos anos. O regime federativo, adequado para lidar com a diversidade de condições econômicas e sociais locais que o país apresenta, exige múltiplas estruturas de governo (são mais de cinco mil estruturas municipais, além das da União, dos estados e do Distrito Federal), o que acarreta custo mínimo de manutenção do setor público mais elevado que o de países unitários. Uma carga tributária inferior a 30% levaria o setor público à paralisia, transformando toda a despesa de sua manutenção em peso morto para a sociedade.

Por outro lado, dado o nível e a distribuição da renda e a organização do sistema econômico do país, o governo dificilmente conseguirá, por maior que

I.7.2

A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES E AS LINHAS GERAIS DA POLÍTICA FISCAL

seja o esforço da administração fazendária, extrair da sociedade, de forma contínua, financiamento compulsório para suas ações superior a um terço do PIB. Ao aumento de alíquotas nominais se contraporia o aumento da sonegação e da informalização, ou, pior, reações que poriam em risco a democracia.

Assim, a realidade atual do país fornece balizamento para as propostas viáveis de tamanho do Estado brasileiro que impliquem manter a carga tributária próxima do nível máximo, referido no parágrafo anterior. As despesas mínimas para sustentar a estrutura administrativa do setor público mostram-se rígidas, e dificilmente poderão sofrer redução substancial no curto prazo, mesmo que se aprove e ponha em prática uma bem-concebida reforma administrativa. São os ganhos a serem, paulatinamente, obtidos por essa reforma, tanto na forma de redução de despesas como de aumento da eficiência da ação governamental, que poderão vir a saldar os déficits de políticas sociais e de investimento acumulados pelo Estado.

Por isso, ainda por um longo período, os ganhos que vierem a ser obtidos por uma reforma administrativa não poderão ser integralmente compensados por reduções da carga tributária. Para sustentá-la, por longo tempo, em patamar igual ao atual, é necessário que se empreenda uma reforma tributária, com o objetivo de assegurar que tal nível de tributação seja suportável. Assim, faz-se necessário harmonizar a necessidade de arrecadar com a de minimizar o efeito perverso da tributação sobre a eficiência e a competitividade do setor produtivo, bem como garantir melhor distribuição da carga tributária entre contribuintes, o que inclui vigoroso combate à sonegação, que só será possível caso se invista no aprimoramento das administrações fazendárias.

Uma questão básica, em regimes federativos como o nosso, consiste na busca de equilíbrio entre as necessidades de garantir, de um lado, grau razoável de autonomia financeira e política dos diferentes níveis de governo, e, de outro, coordenação e sistematização dos instrumentos fiscais em termos nacionais. A experiência brasileira tem sido, especialmente, marcada pela dificuldade de se atingir compatibilização entre esses dois objetivos, registrando-se ciclos de menor ou maior centralização de poder tributário, que, por sua vez, acompanham estreitamente a evolução histórica do regime político, mais democrático ou de menor difusão de poder.

Não obstante, a tendência aponta, claramente, para a redução da autonomia dos governos subnacionais, no que se refere à sua capacidade de legislar em matéria tributária. Essa tendência é gerada pela crescente preocupação com a coordenação de políticas públicas e com o impacto da tributação sobre as atividades produtivas, bem como, mais recentemente, em vista do movimento

de integração internacional das economias nacionais, pela conseqüente necessidade de harmonização da tributação no plano internacional.

A limitação adicional de seu poder de tributar, que as unidades subnacionais de governo deverão sofrer futuramente, não significa redução de sua importância relativa na federação. Ao contrário, aumentará, na medida em que o Estado se afaste do papel que cumpriu — e não tem mais capacidade para desempenhar — de liderar e controlar o processo de crescimento do país, tornando-se apenas seu promotor e regulador, e dedicando-se com mais intensidade às políticas sociais.

A concepção, formulação e execução de políticas sociais de boa qualidade requer estreita cooperação entre os três níveis de governo, sem a qual não se poderão evitar, tanto a duplicação de serviços e outras formas de desperdício, quanto o não-atendimento a parcelas da população. Em particular, a execução da maior parte dessas políticas terá de ser alocada aos governos locais ou estaduais, principalmente aos primeiros. Como a etapa de execução exige dispêndios muito superiores aos das demais fases, o montante de recursos disponíveis para as unidades subnacionais terá de crescer ainda mais, futuramente.

O reforço da capacidade de tributação dos municípios, atribuindo-se-lhes a competência para instituir e arrecadar um imposto abrangente sobre a propriedade, é uma proposta consistente com o movimento de descentralização fiscal e com o fortalecimento da capacidade de executar políticas públicas em espaços subnacionais. Impostos sobre a propriedade não têm efeitos significativos sobre a competitividade econômica, e atendem, com distinção, a princípios básicos de justiça fiscal. É provável que o avanço das propostas de descentralização crie condições favoráveis ao aumento de participação de tributos sobre a propriedade na estrutura das receitas públicas. Sinais nessa direção são emitidos por inúmeras propostas de incluir, nos critérios de rateio das transferências intergovernamentais, a variável "esforço tributário próprio" para valorizar a ação dos governantes que se empenham em explorar melhor as tradicionais bases da arrecadação municipal.

O projeto de reforma tributária, enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, busca eliminar algumas das mais notórias distorções que a tributação impõe ao sistema produtivo, principalmente as que afetam as exportações e os investimentos. A reunião dos dois principais tributos sobre o valor agregado, hoje existentes, tem por objetivo caminhar na direção de um IVA abrangente, embora a proposição atual ainda não contemple a inclusão da totalidade do setor terciário na base do imposto. A característica mais inovadora da proposta está em viabilizar a adoção do princípio de destino nas tran-

sações interestaduais — um antigo problema da Federação brasileira — sem que seja necessário atribuir a competência para instituir esse imposto exclusivamente à União, ou controlar os fluxos de mercadorias nas fronteiras estaduais, ou implantar complexo mecanismo de compensação para redistribuir a receita de operações interestaduais entre os estados. Os estados-membros, que detêm há quase trinta anos a competência para cobrar o ICMS, manteriam essa prerrogativa, associando-se ao governo federal, com vistas à instituição do imposto partilhado.³⁶

³⁶Para uma descrição dos procedimentos propostos para a tributação de operações interestaduais, e uma discussão de suas vantagens em relação à situação atual, ver Ricardo Varsano, "A Tributação do Comércio Interestadual: ICMS Atual versus ICMS Partilhado", Texto para Discussão nº 382, Rio de Janeiro, IPEA, set. 1995.

Cabe observar que a nitidez do impacto perverso da tributação tende a gerar demandas fortes, não por melhoria do sistema, mas de redução da carga tributária. É preciso evitar que tais demandas sejam transformadas em objetivo de uma reforma. Não será possível, no futuro próximo, compatibilizar equilíbrio fiscal com redução da carga tributária.

Melhorar a distribuição da carga tributária entre contribuintes é, também, objetivo importante, não só em função de considerações acerca de equidade, mas também para tornar mais suportável o esforço fiscal que a sociedade terá de manter por algum tempo, caso o objetivo seja resolver os problemas sociais mais prementes e, também, assegurar o equilíbrio das contas públicas.

Na atualidade econômica, que tem como uma de suas características mais importantes a intensa mobilidade do capital, dificilmente será possível criar um sistema tributário muito progressivo. Tentativas nesse sentido serão frustradas por tais movimentos, gerando redução do investimento e do nível de emprego, ao invés de justiça fiscal. Um objetivo razoável é evitar que o sistema seja regressivo. Nesse caso, o impacto redistributivo da ação do governo deveria se fazer sentir, principalmente, pelo lado da despesa, por meio de sua concentração em ações que beneficiem as classes de renda mais baixa.

O grau de progressividade da tributação depende da forma como o sistema é concebido. A tributação de indivíduos permite imprimir alguma progressividade ao sistema, visto que os impostos pessoais podem ser graduados, de acordo com a capacidade contributiva, e a possibilidade de transferência da carga para outros contribuintes é menor do que no caso de impostos sobre produtos ou empresas. Estes tendem a ser transferidos e regressivos. Desse modo, a utilização mais intensa do imposto sobre a renda das pessoas físicas é recomendável, também, por motivos relacionados à justiça fiscal.

Não obstante a importância da forma como o sistema tributário é concebido, é, principalmente, a qualidade da administração fiscal que pode garantir a

consecução do objetivo aqui tratado. A sonegação é, certamente, o maior inimigo da justiça fiscal. Observando que também o objetivo alocativo é melhor servido pelos impostos pessoais, fica claro que o aperfeiçoamento da administração fazendária é atividade essencial para assegurar a boa qualidade do sistema tributário.

A simplificação do sistema tributário é outro objetivo importante a ser perseguido pela reforma tributária. É necessário, contudo, ter o cuidado de não se confundir simplicidade com simplismo. Em uma economia complexa como a brasileira, é impossível construir um sistema tributário que seja adequado quanto a efeitos alocativos e distributivos e, ao mesmo tempo, simples.

A consecução do objetivo de melhorar a qualidade da tributação será, certamente, dificultada pelo peso que as contribuições sociais, de péssima qualidade quanto a efeitos alocativos, representam no total da receita da União; pela fragilidade das administrações fazendárias, que, na ausência de medidas no sentido de fortalecê-las, não serão capazes de arrecadar, adequadamente, tributos de melhor qualidade, mas de mais difícil administração; e pela natural resistência a mudanças, por parte de unidades de governo, resultante da incerteza quanto ao seu impacto sobre suas finanças.

No processo de reforma, em virtude do último dos fatores apontados, as alterações no montante de recursos disponíveis para cada uma das unidades da Federação, causadas por qualquer das medidas que venham a ser propostas, devem ser uma das principais preocupações. Isso, porque algumas das mudanças mais importantes para aprimorar o sistema, quanto a seus efeitos alocativos, provocam alterações de monta na distribuição dos recursos. As expectativas de perdas, por parte de algumas unidades, ou, mesmo, a mera incerteza quanto às variações de receita, resultantes das alterações propostas, gerarão resistências às mudanças. Nas tentativas anteriores de reforma, este foi — e antecipa-se que continuará sendo — o principal empecilho à criação de um sistema tributário de boa qualidade.

Assim, a chave para o sucesso de um processo de reforma reside em lastrear um intenso esforço de negociação política com a prévia concepção de mecanismos de compensação das variações não-intencionais dos recursos disponíveis, isto é, das que resultem de medidas propostas com objetivos outros que não o de ajustar a sua distribuição. Quanto a esse aspecto, é exemplar o procedimento adotado na elaboração da recente lei complementar do ICMS (L.C. nº 87/96). A abordagem usual, a compensação de perdas — que requer que se determine *a priori*, de comum acordo, o seu valor, tarefa praticamente impossível —, foi substituída por mecanismo prévia e intensamente negociado, que

assegurou, aos estados, nível global de receita de ICMS no mínimo 3% superior à arrecadação real anteriormente observada. O resultado do acordo prévio entre União e estados, quanto aos termos da garantia de receita, foi a tramitação extremamente rápida do projeto de lei no Congresso, sem que sofresse mutilações que comprometessem seu conteúdo.



Relações Econômicas Internacionais e Competitividade



SUMÁRIO

II.1 CENÁRIOS DA ECONOMIA MUNDIAL: OS PRÓXIMOS DEZ ANOS.....	137
II.2 O MERCADO GLOBAL: PERSPECTIVAS DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS MANUFATURADOS.....	146
II.2.1 DESEMPENHO RECENTE.....	146
II.2.2 PERSPECTIVAS.....	150
II.3 O MERCADO REGIONAL: EXPANSÃO E PERSPECTIVAS DO MERCOSUL.....	153
II.3.1 A ESTRUTURA DO COMÉRCIO BRASILEIRO NO MERCOSUL.....	156
II.3.2 A TARIFA EXTERNA COMUM (TEC)	158
II.4 PERSPECTIVAS BRASILEIRAS A MÉDIO PRAZO NO MERCOSUL.....	166
II.5 O CONTEXTO AMERICANO: A ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS (ALCA) — PERSPECTIVAS E DESAFIOS.....	169
II.6 POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA.....	176
II.6.1 IMPLEMENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA RODADA URUGUAI.....	176
II.6.2 AGENDAS PENDENTES NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO.....	177
II.6.3 A NOVA AGENDA NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO.....	178
II.6.4 A ECONOMIA BRASILEIRA NO MÉDIO PRAZO E A PARTICIPAÇÃO EM NOVOS FOROS INTERNACIONAIS.....	180
II.6.5 RELAÇÕES BILATERAIS.....	182
II.6.6 DEFESA COMERCIAL.....	183
II.7 PERSPECTIVAS SETORIAIS: AGRIBUSINESS, ELETROELETRÔNICA, BENS DE CAPITAL, SIDERURGIA, CONSTRUÇÃO CIVIL.....	188
II.7.1 AGRIBUSINESS.....	188
II.7.2 ELETROELETRÔNICA DE CONSUMO.....	197
II.7.3 BENS DE CAPITAL.....	204
II.7.4 SIDERURGIA.....	209
II.7.5 CONSTRUÇÃO CIVIL.....	219

II.1 CENÁRIOS DA ECONOMIA MUNDIAL: OS PRÓXIMOS DEZ ANOS

A ÚLTIMA DÉCADA DO SÉCULO XX vem sendo marcada pelo fenômeno da globalização econômica, por novos avanços em direção à liberalização do comércio de bens e serviços e pela formação de blocos regionais de comércio em torno dos principais centros econômicos (NAFTA, MERCOSUL, APEC e, talvez o mais importante, pela sua abrangência, União Européia). O ambiente internacional que se desenha neste final de século e início do próximo caracteriza-se pela competição comercial e por uma disputa, cada vez mais intensa, pela preferência em relação aos investimentos diretos internacionais.

O quadro macroeconômico que se projeta por agora para o mundo industrializado é de crescimento em linha com estabilidade de preços. Nos países em desenvolvimento, por sua vez, verificam-se, cada vez mais, esforços para alcançar trajetórias de crescimento sem elevação das taxas de inflação. A construção de um arranjo institucional que permita controle efetivo da estabilidade da moeda e maior transparência das contas públicas está em andamento em diversos desses países.

A continuidade da atual fase de crescimento da economia mundial deverá continuar, pelo menos até 2004, segundo o horizonte de análise das projeções disponíveis do Projeto Link (ver tabela II.1), e, muito provavelmente, marcará o fim do último período de desaceleração global deste século, observado entre 1990 e 1993. Um aspecto bastante positivo desses números é a aceleração do crescimento mundial, a partir de 1997, em um ponto de porcentagem, aproximadamente, e a sua manutenção num nível pouco acima de 3%, até o ano 2004. Se analisarmos, separadamente, o conjunto dos países industrializados, também se constata aceleração do seu ritmo de crescimento, até o ano 2000, seguido apenas de uma ligeira desaceleração, até 2004, mantendo-se, assim, um crescimento médio anual de 2,6%. O outro grupo, o dos países em desenvolvimento, em sintonia com o movimento global, deverá manter um compasso de expansão mais próximo dos 6% ao ano, durante o período considerado. O comércio mundial — medido pelo índice de *quantum* das exportações — estará crescendo a uma taxa média próxima a 5,5% a.a., a partir de 1997.

A desaceleração da economia dos países da área da OCDE, no início dos anos 90, e o processo de recuperação ora em curso fazem parte do terceiro grande ciclo econômico dos últimos vinte anos. Em alguns desses países, o desaquecimento do nível de atividade foi tão severo quanto durante as recessões de 1974-75 (primeiro choque do petróleo) e de 1980-82 (segundo choque do petróleo). Mas, em linhas gerais, pode-se classificar esse último ciclo recessivo como o menos profundo e o mais prolongado do pós-guerra. De qualquer maneira, a falta de sincronização do crescimento nesses países, observada até recentemente, não tem impedido a perspectiva de elevação do crescimento econômico nos próximos três anos deste milênio. De fato, esses números indicam uma taxa de crescimento de 2,3% do PIB dos países industrializados, em termos reais, para 1997. Mais adiante, projeta-se nova aceleração, com taxas de expansão entre 2,5% e 3%, aproximadamente, até 2004.

A economia dos países industrializados apresentou um desenvolvimento importante, ao longo de 1994 e 1995, no sentido de consolidar, futuramente, um quadro que conjuga relativa estabilidade de preços com um ritmo de crescimento bastante satisfatório. Entre os principais países da OCDE, encontram-se, por um lado, os Estados Unidos e o Reino Unido, que deverão desacelerar levemente suas taxas de crescimento até 1998, e, por outro, a Alemanha, a França e o Japão, em sentido oposto, que irão apresentar fortalecimento no ritmo de crescimento.

O outro aspecto dessa fase de expansão é a ausência de pressões inflacionárias significativas e generalizadas. De fato, em alguns países europeus, assim como no Japão, nos dois últimos anos, ainda se observou a continuidade do processo de redução das taxas de inflação. Porém, a estabilidade do comportamento das taxas de inflação é uma resposta ao zelo antiinflacionário dos respectivos bancos centrais na condução da política monetária. As projeções das taxas de juros também refletem essa postura.

Nas duas últimas décadas, observou-se assimetria entre inflação e nível de atividade. O excesso de demanda tem um efeito mais intenso na elevação das taxas de inflação do que o excesso de oferta em reduzi-la. Nesse sentido, levando em conta os efeitos dessa assimetria e do hiato de tempo necessário para que a política monetária produza efeitos sobre o nível de atividade, as autoridades monetárias das principais economias industrializadas têm visado à estabilidade de preços com adoção de metas explícitas, formalmente, para as taxas de inflação ou objetivos implícitos de médio prazo. A taxa de câmbio ou os agregados monetários têm sido utilizados como metas intermediárias e balizadoras para a política monetária, com o intuito de fortalecer a credibilidade na estabilidade de preços.

TABELA II.1

Evolução do PIB e Comércio Mundial, em Termos Reais

(Em porcentagem)

	Anos									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Comércio mundial¹										
Valor (US\$)	18,5	7,1	8,4	8,7	9,1	8,4	8,4	8,2	8,4	8,4
Preços	7,6	-0,5	1,9	2,8	3,2	2,5	3,1	2,6	2,7	3,0
Volume	10,2	7,7	6,4	5,8	5,7	5,7	5,2	5,5	5,5	5,4
Produto interno bruto										
Mundo	2,4	2,8	2,9	3,3	3,3	3,3	3,2	3,3	3,2	3,2
Países industrializados	1,9	2,3	2,2	2,6	2,3	2,8	2,7	2,6	2,6	2,5
Estados Unidos	2,1	2,1	2,1	2,3	2,3	2,7	2,6	2,6	2,5	2,5
Japão	0,8	3,7	1,6	2,2	2,3	1,9	2,0	1,9	2,0	2,0
Alemanha	2,1	1,1	1,8	2,6	2,4					
França	2,1	1,1	2,5	3,7	3,6					
Reino Unido	2,5	2,4	3,3	2,9	2,7					
Países em desenvolvimento	5,2	5,4	5,9	6,0	5,9	5,7	5,7	5,6	5,9	5,9
América Latina	0,9	2,5	4,3	4,8	4,5					
África	2,2	4,0	3,8	3,6	3,5					
Leste europeu + CEI	-0,4	0,1	1,5	2,6	3,8					
Sul e Sudeste asiáticos ²	7,1	6,5	6,6	6,8	6,7					

Fonte: Project Link World Outlook (pos-meeting forecasts), setembro de 1996.

Notas: ¹ Medido pela ótica das exportações.

² Inclui China.

A não-sincronização do ciclo de crescimento econômico entre as principais nações industrializadas, observada claramente até 1994, explica em parte o porquê da pequena elevação das taxas de inflação nessas economias. Como forma de contrabalançar o processo de ajuste fiscal programado, as taxas de juros deverão ficar relativamente sob controle, dando sustentação a um quadro de crescimento com inflação em patamares reduzidos. O desempenho da economia mundial, nesse período, irá depender da administração, pelas autoridades monetárias, do *trade-off* entre crescimento e inflação.

Como é bem sabido, a partir da primeira crise do petróleo, ocorreu reversão do quadro de relativo equilíbrio fiscal nos países industrializados. Nos principais países a arrecadação cresceu de cerca de 35% do PIB para algo em torno de 45%. No entanto, o dispêndio público cresceu mais rapidamente, nesse mesmo período, de 35% para cerca de 50%, traduzindo-se nos atuais desequilíbrios de orçamento e sugerindo que a solução para o problema dos grandes déficits está centrada na redução da despesa pública. Além disso, na maioria desses países, tal aumento de receita ocorreu por alíquotas marginais maiores sobre a renda e maiores contribuições sociais. O resultado foi uma elevação acentuada na carga tributária efetiva sobre a renda, o que gerou distorções sobre a decisão renda-lazer e desencorajou a oferta de trabalho.

Como resultado desse comportamento da receita e da despesa pública, a dívida pública aumentou significativamente. A dívida bruta em relação ao PIB aumentou de 40% para 70%, aproximadamente. Esse quadro torna-se mais dramático se considerarmos o passivo oriundo do fundos públicos de pensões. Nesse particular, os benefícios ao desemprego, que repõem boa parte da renda anterior, e que possuem, em muitos casos, longa duração, têm contribuído para aumentar o desemprego estrutural, além de representar um duplo impacto sobre o déficit público. Isso se explica pela constante pressão sobre a despesa e, também, pelo estreitamento da base da receita, uma vez que trabalhador desempregado não contribui para melhorar a arrecadação.

Um fator preocupante é o aumento dos gastos públicos não se traduzir em aumento relativo do investimento público. A melhoria da infra-estrutura, ou maiores gastos com educação e saúde pública, elevam a taxa de retorno do capital e da mão-de-obra. Portanto, esses gastos, mesmo que financiados por déficits, devem melhorar a qualidade do capital humano, gerar melhorias na produtividade da economia como um todo, aumentando mais rapidamente o crescimento da renda e da receita de impostos. Entretanto, entre 1960 e 1990, o investimento público, em relação ao PIB, encolheu na maioria dos países industrializados, fruto de maiores gastos relativos a transferências (pensões públicas), subsídios e pagamento de juros.¹

Na verdade, a atual fragilidade da posição fiscal na maioria desses países é reflexo, não só dos passivos explícitos (dívida bruta), mas, também, de algumas obrigações futuras implícitas, tais como os pagamentos futuros de pensões públicas e benefícios de seguro-saúde aos aposentados. Além disso, com o processo de envelhecimento da população nos países industrializados, teremos

¹ Outro fator preocupante é a sensível desaceleração da produtividade desde o início dos anos 70.

uma parcela menor da força de trabalho financiando um contingente relativamente maior de aposentados, o que, por sua vez, deverá resultar em maiores impostos sobre a renda do trabalho.

Considerando-se a magnitude do endividamento do setor público, parece inevitável que se inicie uma reversão da relação dívida/PIB. Isso de fato já vem ocorrendo em alguns países. Os maiores empecilhos políticos para o início efetivo desse processo corretivo se encontram em forças organizadas que exercem considerável oposição a mudanças nas regras do jogo. Mas também há remores, por parte do governo, de que uma forte contração fiscal poderia produzir recessão e, em um contexto de altas taxas de desemprego, como as vigentes na Europa, erodir ainda mais a estabilidade social.

Contudo, em que pesem esse temores, a evidência histórica mostra que é possível conciliar ajuste fiscal com crescimento econômico. Por exemplo, a Dinamarca (1983/1987) e a Irlanda (1987/1989) são exemplos de países em que ocorreram ciclos virtuosos de ajuste fiscal e redução do peso da dívida pública no PIB sem, necessariamente, uma recessão purgatória. Mais recentemente, a economia norte-americana, ao emergir da última recessão, no início dos anos 90, não pôde contar com a política fiscal como alavanca no processo de reaquecimento. Em 1992, o déficit público norte-americano, em porcentagem do PIB, atingiu a marca de 4,1%, e, a partir de então, passou a declinar, até atingir 2,2%, em 1995, e 1,7%, em 1996, segundo estimativas. As previsões do FMI apontam para nova redução, em 1997 (1,6%), reforçando o quadro de contração fiscal em um ritmo de crescimento próximo ao potencial de longo prazo.

O cenário prospectivo para a economia norte-americana é de um crescimento muito próximo ao ritmo de longo prazo, estimado em 2,5%, para o horizonte de análise até 2004. Em 1997, projeta-se uma expansão de 2%, aproximadamente, com uma pequena aceleração para o biênio 1998-99, cerca da metade, portanto, do observado em 1994 (4,1%).

Na Alemanha, as perspectivas para 1997 são de desaceleração na taxa de crescimento, para algo em torno de 1,8%, voltando a se acelerar em 1998. A demanda final, segundo o cenário prospectivo desenhado para a economia alemã, deverá ser impulsionada por fortalecimento do consumo privado, que, atualmente, tem permanecido deprimido devido ao aumento das contribuições para a seguridade social e à sobretaxa de solidariedade sobre o imposto de renda, restringindo, assim, a renda disponível do setor família. As exportações e os investimentos, que têm-se constituído nas principais forças do atual pro-

cesso de recuperação, deverão crescer a um ritmo bem mais lento, em 1996, devendo ganhar impulso a partir de então.

TABELA II.2

América Latina — Indicadores Econômicos Seleccionados

	1995	1996	1997	1998	1999
América Latina					
Produto (%)	0,9	2,5	4,3	4,8	4,5
Exportações (\$ bi)	227,9	255,2	284,3	316,5	351,6
Importações (\$ bi)	225,8	246,7	274,0	304,1	339,4
Argentina					
Produto (%)	-4,4	2,0	4,0	4,4	4,4
Exportações (\$ bi)	19,4	21,2	24,1	27,2	30,5
Importações (\$ bi)	18,3	19,3	20,7	22,2	23,8
Brasil					
Produto (%)	4,1	2,5	4,6	4,9	4,2
Deflator do consumo (%)	180,0	21,0	15,0	11,0	10,0
Exportações (\$ bi)	46,9	50,2	56,7	62,9	69,3
Importações (\$ bi)	49,7	46,8	50,2	55,1	61,7
México					
Produto (%)	-6,9	3,3	4,7	5,0	4,9
Deflator do consumo (%)	35,1	34,8	21,3	19,0	17,0
Exportações (\$ bi)	79,2	93,50	106,0	119,8	136,0
Importações (\$ bi)	71,9	88,5	103,5	117,6	132,9

Fonte: Project Link World Outlook, setembro de 1996.

A economia japonesa, praticamente estagnada entre 1993 e 1995, vem atravessando um período bastante delicado, apesar de a queda efetivamente acumulada no produto do país ter sido pouco pronunciada. A principal dificuldade para a retomada de um ritmo de crescimento mais vigoroso é a fragilidade em que se encontra o seu sistema financeiro, em virtude do alto grau de empréstimos não honrados e da ameaça, sempre presente, de uma corrida generalizada aos bancos. As perspectivas para a economia japonesa apontam para desaceleração, em 1997, para 1,6%, e a manutenção de baixo crescimen-

to, no período 1998/2004, quando comparado aos seus padrões históricos, ou até mesmo pela média entre 1988-90, de 5,4%.

Com relação aos países em desenvolvimento em conjunto, projeta-se um quadro de crescimento bastante promissor, até 1998 — acima, portanto, das médias mundial e dos países industrializados —, mas abaixo do fantástico desempenho que os países do Sudeste asiático vêm apresentando já há algum tempo.

Como consequência da rápida reversão dos fluxos de capitais dos principais mercados financeiros latino-americanos, que se seguiu à crise mexicana, a Argentina se viu obrigada a operar significativa elevação nas suas taxas de juros com o intuito de estancar a saída de capitais de curto prazo e, dessa maneira, interromper o movimento de perda de reservas e encolhimento da base monetária, em virtude do padrão-dólar adotado desde abril de 1991. Em consequência, também se observou, em 1995, forte desaceleração do crescimento da sua economia (-4,4%), acompanhada por elevação das exportações e estagnação das importações.

Com a crise financeira e a conseqüente desvalorização cambial, foi implementado no México um rigoroso programa de ajustamento. A análise sobre a economia mexicana supõe que os gastos públicos em infra-estrutura e serviços sociais estarão na gênese da recuperação, uma vez que o multiplicador dos gastos do governo mostra-se tanto maior quanto mais longe a economia se encontra do pleno emprego. No médio e no longo prazo, no entanto, o crescimento será sustentado pelas exportações — a partir de uma taxa de câmbio que deverá acompanhar o diferencial de inflação com os Estados Unidos, a fim de preservar a sua competitividade — e pelos investimentos privados.

As economias dos países do Leste europeu experimentaram contração acumulada, entre 1989 e 1993, de mais de 20% do seu produto. Estimativas mais recentes têm apontado para taxas anuais positivas em 1994 e 1995. O ajustamento por que passaram esses países também teve elevado custo social e político, mas as perspectivas de retomada têm diminuído, segundo pesquisas, o grau de descontentamento das populações e, de certa forma, encorajado as inversões produtivas na região. Os programas de estabilização implementados têm logrado relativo êxito, principalmente nos países em que os preços vinham se elevando mais rapidamente. As perspectivas nesses países, para os próximos dez anos, são de que continue a consolidação de uma estrutura com base no binômio mercado-democracia. Uma abertura maior dessas economias ao comércio regional será consequência do aproveitamento das vantagens comparativas na região e forte motivação para o crescimento das exportações.

No âmbito dos países da ex-URSS, o processo de estabilização e reestruturação tem tido mais sucesso nas economias bálticas — Estônia, Letônia e Lituânia — do que na Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Embora naqueles três países, de forma agregada, o produto, em 1994, ainda se tenha comprimido (na verdade, a taxas substancialmente menores do que nos anos anteriores), os déficits públicos têm-se mostrado, segundo analistas, sob relativo controle, e as taxas de inflação vêm-se reduzindo significativamente. O emprego na região, principalmente no setor industrial, também tem sido impactado pelos processos de reestruturação de empresas, que ainda acarreta queda efetiva da produção. Mas as perspectivas para a região apontam para uma fase de expansão, proporcionada pela elevação das exportações, principalmente as com destino à Europa Ocidental, e por um esperado surto de investimentos estrangeiros nos próximos dez anos.

A compressão do produto em 1994, na Rússia, tem sido estimada em cerca de 15%, muito além do que vinha sendo previsto. O mesmo tem ocorrido nos demais países da CEI; em alguns, com o agravamento da ocorrência de conflitos militares e destruição de parte do parque produtivo. A inoperância das políticas fiscal e monetária, por outro lado, tem sido a principal responsável pelo crescimento da inflação, com exceção da Rússia e da Ucrânia, onde medidas de aperto da política econômica e o crescimento da influência dos bancos centrais vêm sendo implementados desde o final de 1993. Também aqui se questiona a sustentabilidade desse processo de estabilização (dados recentes têm apontado para o recrudescimento da inflação nesses países), que possui como fator limitante justamente o quadro recessivo dessas economias. Os prognósticos são bastantes difíceis de se delinear, uma vez que inexistem contornos mais precisos da evolução de seu quadro institucional.

Com relação às economias asiáticas, destaca-se o desempenho da China, que, após se expandir a uma taxa de mais de 13%, em 1992-93, vem experimentando desaceleração (cerca de 12%, 10% e 9% estimados para os anos seguintes) que a análise apresentada no Link denomina de *soft landing*. Esse movimento, de fato, reflete a recente adoção de uma política monetária mais apertada no país, de modo a reverter o quadro de recrudescimento da inflação observado, fundamentalmente, ao longo de 1994, quando atingiu mais de 20% no ano. Além disso, outro fenômeno que tem sido apontado como resultado da vigência de taxas muito elevadas do crescimento chinês é o consequente aumento da discrepância interindustrial no país.

Para as demais economias do Sul e do Sudeste asiático (NICs inclusive), considera-se que o setor externo deverá continuar sendo o principal motor do seu desenvolvimento, com a maioria dos países dependendo substancialmente

das exportações — em geral, equivalentes a mais de 20% do PIB — para sustentar as suas expressivas taxas de crescimento. Particularmente, a conclusão da Rodada Uruguai do GATT e a criação da Organização Mundial do Comércio são tidas como fatos auspiciosos para o continente, especialmente no que se refere ao dismantelamento do Acordo Multi-Fibras. Observa-se também que, nos últimos dez anos, o ingresso de capitais na região aumentou significativamente, com participação fortemente decrescente dos recursos oriundos de instituições oficiais. As previsões do Link, até 1998, para o continente asiático (exclusive a sua fração ocidental) indicam a manutenção de taxas superiores a 7% no crescimento do seu produto agregado — e algo ainda mais exarante das suas exportações quanto das suas importações.

II.2 O MERCADO GLOBAL: PERSPECTIVAS DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS MANUFATURADOS

O APROVEITAMENTO, PELO BRASIL, das oportunidades decorrentes da expansão prevista para o comércio internacional depende da competitividade dos produtos brasileiros. Em um mundo comercialmente integrado, com as economias nacionais mais expostas à concorrência externa, a maior ou menor capacidade de competição é fundamental para determinar o desempenho futuro da economia brasileira. Importa, pois, analisar a evolução da competitividade das exportações brasileiras com uso do indicador do *market-share* dos produtos manufaturados exportados pelo Brasil para os principais parceiros comerciais. Para tanto, supõe-se que o custo unitário relativo da mão-de-obra na indústria (RULC)² é a variável explicativa do desempenho das exportações.³

II.2.1 O gráfico II.1 apresenta a evolução do *market-share* das exportações dos DESEMPENHO manufaturados do Brasil por região. As exportações brasileiras de produtos RECENTE manufaturados ganham mercado, consistentemente, entre 1980 e 1984. A participação das exportações brasileiras nas importações dos principais países industrializados eleva-se de 0,52% para 0,97%. A partir de 1985, no entanto, a participação de nossas exportações nesses mercados apresenta sensível mo-

² Definido como a relação entre o custo unitário da mão-de-obra do Brasil (ULC) e o dos parceiros comerciais (ULC*). O ULC é o custo salarial em dólares por unidade de produção industrial. Portanto, quanto mais alto o salário real em dólares, maior o custo e menor a competitividade. Quanto mais desvalorizado o câmbio, menor o custo salarial em dólares, e maior a competitividade. Quanto maior a produtividade da mão-de-obra, menor o ULC e maior a competitividade. Uma redução no RULC indica melhoria da posição competitiva brasileira.

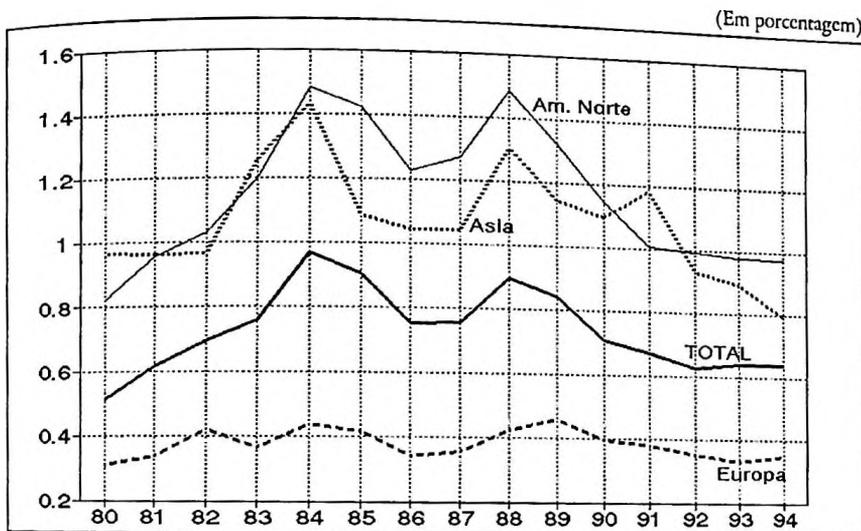
³ O custo unitário relativo da mão-de-obra é obtido pela equação:
$$RULC_t = [(e_t^* / e_t) (w_t / w_t^*)] / [z_t / z_t^*],$$

em que w_t representa o salário real no tempo t , e_t representa a taxa de câmbio real no tempo t , z_t a produtividade no tempo t , sendo que a marca * refere-se às mesmas variáveis descritas para os demais países, medidas em dólares.

vimento de queda — com exceção de 1988 — até 1992, quando atinge 0,64%, apresentando ligeira recuperação nos dois últimos anos considerados.

GRÁFICO II.1

Evolução do *Market-Share* do Brasil nos Países Considerados¹
(Período 1980/94, produtos manufaturados)



Nota: ¹ Na Europa: Bélgica, França, Alemanha, Itália, Holanda, Reino Unido; na América do Norte: Estados Unidos e Canadá; na Ásia: Japão, Coreia e Formosa.

Analisa-se, em seguida, a evolução do custo unitário da mão-de-obra no Brasil (ULC), bem como de suas principais componentes (ver tabela II.3). Notam-se variações de magnitudes bastante elevadas no período em análise. Depois de apresentar um movimento de alta, entre 1980 e 1982, o ULC cai significativamente, em 1983 e 1984 (45,8% no acumulado dos dois anos). Entre 1984 e 1990, o ULC do Brasil volta a registrar significativa elevação (117% no acumulado do período), nova queda em 1991 e 1992, e recuperação em 1993-94.

A análise do comportamento das variáveis que compõem o custo unitário mostra que as alterações experimentadas ao longo dos anos 80 são amplamente dominadas pelas variações da taxa de câmbio real. O salário real é uma variável importante para explicar as variações do ULC apenas em 1983 e 1984. Entre 1984 e 1990, a sensível elevação do ULC pode ser creditada, exclusiva-

mente, à significativa valorização da taxa de câmbio real (53,8%), já que o salário real apresentou, de uma maneira geral, movimento de queda, e a produtividade manteve-se praticamente inalterada.

A partir de 1990, o quadro muda significativamente, com as três variáveis contribuindo para explicar os movimentos observados no ULC: entre 1990 e 1994, os ganhos de produtividade alcançam 37,8%, sendo, no entanto, parcialmente neutralizados pelos aumentos de salário real (14,8%) e pela valorização do câmbio, em 1993 e 1994 (24,4%), que explica, inclusive, a reversão da queda sofrida pelo ULC em 1991-92.

TABELA II.3

Decomposição do Custo Unitário da Mão-de-Obra (ULC) do Brasil
no Período 1980-94 (Índices com base 1985 = 100)

Ano	Custo Unitário da Mão-de-Obra	Produtividade	Salário Real (deflator: IPA)	Taxa de Câmbio Real (deflator: IPA)
1980	141,2	98,3	132,0	95,1
1981	178,6	92,9	130,8	78,8
1982	181,8	96,8	137,8	78,3
1983	124,9	95,6	115,5	96,7
1984	98,5	100,3	95,1	96,3
1985	100,0	100,0	100,0	100,0
1986	117,6	98,2	101,9	88,2
1987	126,6	97,6	99,3	80,4
1988	139,3	97,9	92,3	67,7
1989	177,3	103,3	96,0	52,4
1990	217,8	100,6	97,4	44,5
1991	172,8	108,9	98,9	52,5
1992	172,2	113,9	106,0	54,0
1993	182,0	125,0	111,2	48,9
1994	197,8	138,6	111,8	40,8

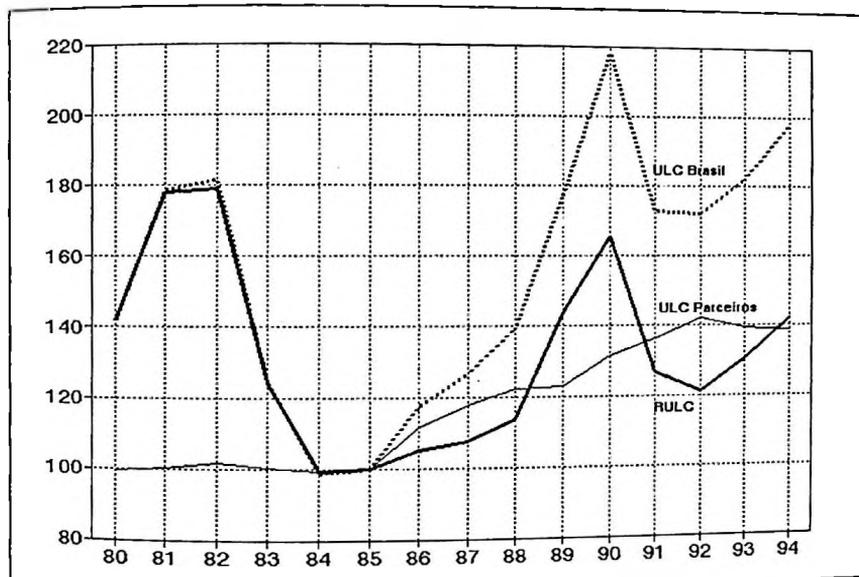
Fontes: Bonelli (1996, IBGE, Pesquisa Industrial Mensal — Dados Gerais).
Elaboração: GESEM/IPEA.

Quando se observam os custos unitários da mão-de-obra dos nossos principais parceiros comerciais, constata-se uma certa constância até 1985. Isso, juntamente com a significativa queda experimentada pelo ULC do Brasil em 1983 e 1984, explica a queda acumulada pelo indicador relativo (RULC), nes-

ses dois anos, de 44,5% (ver gráfico II.2). Entre 1984 e 1992, o ULC dos principais parceiros apresentou nítida tendência de alta (43%) — decorrente principalmente do processo de desvalorização do dólar — só revertida, ligeiramente, em 1993 e 1994. Esse fenômeno atenuou parcialmente o efeito da forte elevação do ULC do Brasil, na segunda metade da década de 80 (112,2%), sobre a deterioração do RULC, que apresentou alta de 66,7% no mesmo período. Entre 1990 e 1992, observa-se uma queda no RULC, explicada, principalmente, pela significativa redução do ULC do Brasil, movimento revertido nos dois últimos anos considerados, como resultado da alta observada no brasileiro e da queda no dos nossos principais parceiros.

GRÁFICO II.2

Evolução do RULC do Brasil no Período 1980-94
(Índice com base 1985=100)



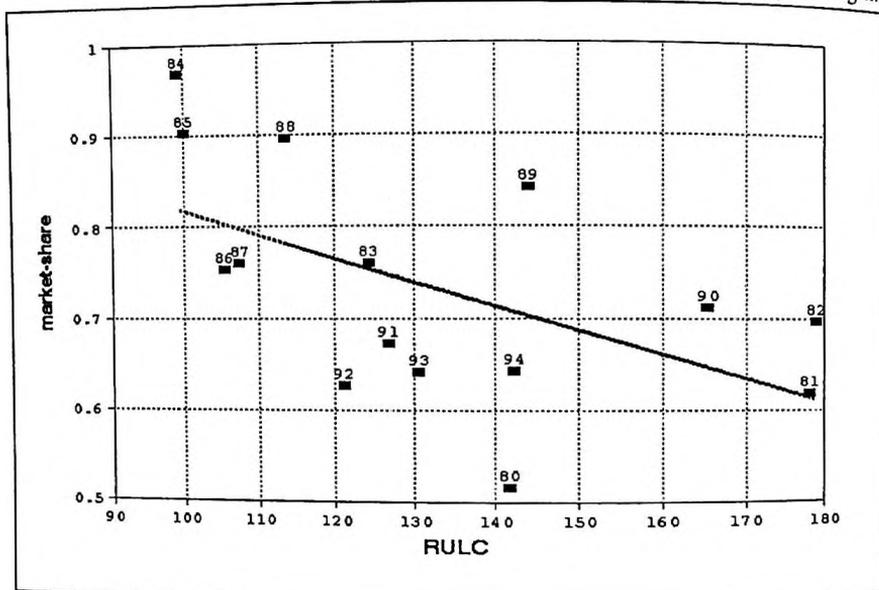
O gráfico II.3 apresenta a relação entre o *market-share* do Brasil nesses mercados e o RULC. Observa-se nítida associação entre os movimentos das duas variáveis. Ao aumento do custo relativo unitário da mão-de-obra brasileira, corresponde a diminuição da participação do Brasil nas importações dos principais parceiros.

No entanto, na medida em que a evolução do *market-share* é afetada também pelo nível da atividade doméstica e pela fase do ciclo da economia mundial — dado que o esforço requerido para manter ou aumentar o *market-share* do Brasil é muito maior para elevadas taxas de crescimento do comércio mundial —, a dispersão dos resultados é elevada.

GRÁFICO II.3

Relação entre *Market-Share* e RULC no Período 1980-94

(Em porcentagem)



II.2.2 PERSPECTIVAS

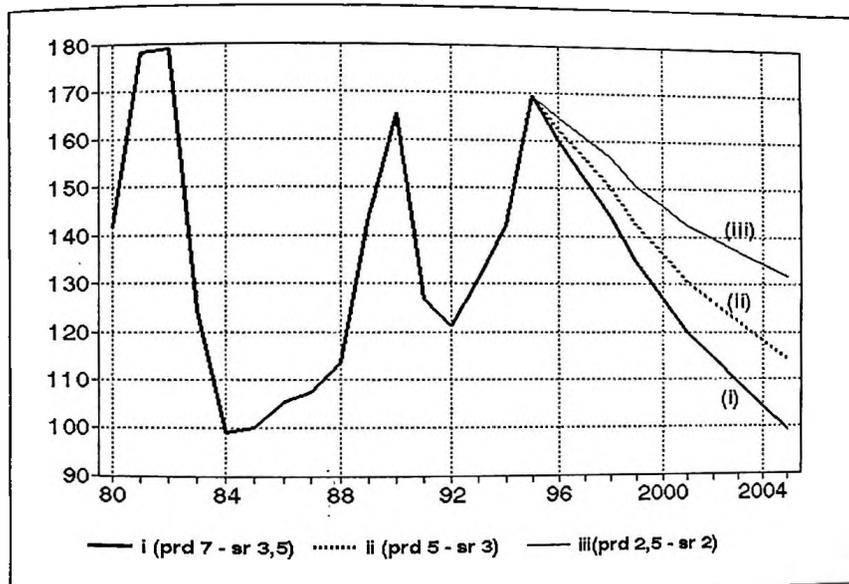
Foram efetuadas três simulações para a evolução do RULC do Brasil até o ano 2005, a partir de diferentes hipóteses com relação ao comportamento do salário real e da produtividade, supondo-se que o câmbio real se desvalorize 2% anuais, em média, com relação ao IPA da indústria de transformação. Na primeira, que podemos considerar como otimista, adota-se como hipótese que o salário real e a produtividade cresçam, em média, aproximadamente às mesmas taxas observadas no início da década de 90 (3,5% e 7%, respectivamente). Na segunda, admitindo-se que dificilmente a produtividade crescerá, em média, 7% ao ano até 2005, estima-se a evolução do ULC do Brasil supondo-se um crescimento médio anual da produtividade de 5%, e do salário real, de 3%. Por fim, na hipótese mais pessimista com relação à evolução do ULC do

Brasil, admite-se um comportamento mais próximo do observado entre 1985 e 1994, com a produtividade crescendo anualmente 2,5%, e o salário real, 2%.

Para os principais parceiros comerciais, a evolução do ULC foi estimada projetando-se as tendências do salário real (em moeda local) e da produtividade observadas entre 1980 e 1994. A transformação do ULC dos principais parceiros para valores em dólares foi realizada utilizando-se as projeções da última rodada do Projeto Link para as taxas de câmbio real desses países em relação ao dólar.

GRÁFICO II.4

Evolução das Trajetórias do RULC nas Três Hipóteses Consideradas
(Índice com base 1985=100)



O gráfico II.4 apresenta a evolução do RULC do Brasil, no período 1980-94, e as diferentes trajetórias associadas às três hipóteses adotadas com relação ao salário real e à produtividade. Os resultados são bastante diferenciados. No cenário mais otimista, o RULC voltaria, em 2005, a um nível próximo ao observado em 1984 — o mais baixo da década de 80 —, o que permitiria, na linha de tendência, um ganho de *market-share* do Brasil de 0,182%. Esse resultado implicaria um crescimento das exportações brasileiras de produtos manufaturados aproximadamente 2,5 pontos percentuais mais elevado do que

o crescimento das importações mundiais, e aumentaria a participação do Brasil no mercado mundial de manufaturados (principais parceiros) para 0,82%. Na segunda hipótese, o ganho de mercado das exportações brasileiras seria de 0,137%, o que permitiria uma taxa anual de crescimento aproximadamente dois pontos percentuais acima do crescimento das importações mundiais. Na hipótese mais pessimista, o *market-share* do Brasil nas importações mundiais de manufaturados elevar-se-ia 0,064%, ou seja, as exportações cresceriam, aproximadamente, a uma taxa 1% superior à do comércio mundial.

Cotejando-se esses resultados com a trajetória do *market-share* das exportações brasileiras de manufaturados nos mercados considerados, desde 1980, estes parecem relativamente auspiciosos. Mesmo na pior das hipóteses, a participação das exportações brasileiras nesses mercados deverá crescer, enquanto que, entre 1984 e 1994, essa parcela caiu de 0,97% para 0,64%.

II.3 O MERCADO REGIONAL: EXPANSÃO E PERSPECTIVAS DO MERCOSUL

NOS BIÊNIOS 1989-90 E 1994-95, o comércio intraMERCOSUL cresceu 241%, de US\$ 7 846 milhões para US\$ 26 766 milhões, enquanto o extraMERCOSUL aumentou apenas 54,4%, de US\$ 64 449 milhões para US\$ 113 049 milhões (ver tabela II.4). O excepcional incremento no comércio intra-regional não foi uniforme entre os países-sócios, sendo a maior parcela apropriada pela Argentina e pelo Brasil, cujo comércio bilateral teve uma expansão de 342,4%, passando de US\$ 3 914 milhões para US\$ 17 314 milhões, acréscimo correspondente a 64,7% da variação absoluta observada no comércio intra-regional. Para alcançar esse volume de comércio, foi fundamental o esquema de desgravação linear e automática das tarifas aduaneiras, aplicado, em cada semestre, aos produtos provenientes do MERCOSUL, fato que evitou as pressões protecionistas e as dificuldades inerentes às negociações periódicas produto a produto.

TABELA II.4

Fluxo Anual de Comércio Intra e ExtraMERCOSUL

(Em US\$ milhões)

Fluxo Anual	1989-90	1994-95	Varição Absoluta	Varição (%)
IntraMERCOSUL	7 846	26 766	18 920	241,1
Argentina-Brasil	3 914	17 314	13 400	342,4
Outras	3 931	9 452	5 521	140,4
ExtraMERCOSUL	64 449	113 049	48 600	75,4
Total	72 295	139 815	67 520	93,3

Fonte: Comércio exterior argentino: Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Comercio Internacional e Culto*, diversos números. Intercâmbio comercial: Brasil x MERCOSUL, SECEX/MICT, diversos números. *Boletín Estadístico*, Banco Central del Paraguay e *Coyuntura Económica Nacional y Internacional*, Ministerio de Hacienda, diversos números. *Informe de Coyuntura*, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay, diversos números.

Os números citados confirmam o sucesso do MERCOSUL, dada a significativa expansão no comércio de bens entre os países-membros que propiciou. Entretanto, uma parcela desse incremento de comércio deve ser atribuída às aberturas comerciais unilaterais empreendidas pelos países do MERCOSUL e a oportunidades decorrentes da falta de coordenação das políticas macroeconômicas, principalmente na área cambial.

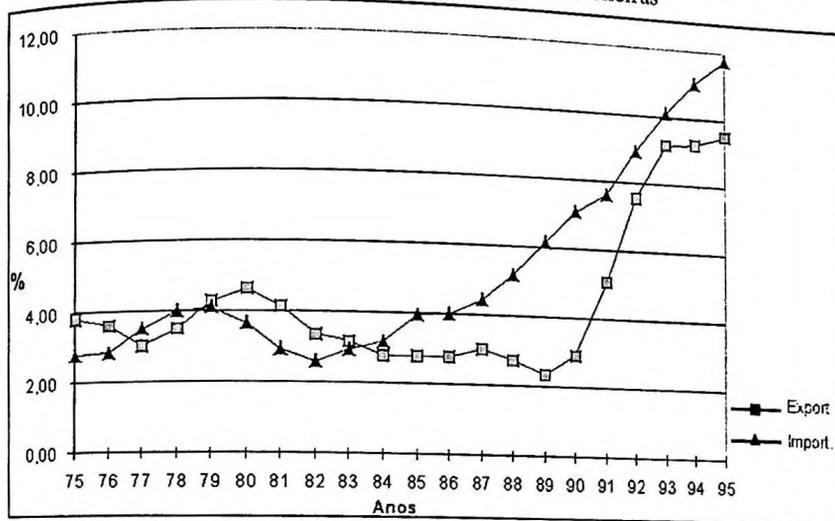
Geralmente, divide-se a expansão no comércio provocada pela formação de um bloco econômico em dois componentes. O primeiro, denominado criação de comércio, é produzido pelo maior aproveitamento das vantagens comparativas, que gera alocação mais eficiente de recursos; o segundo, chamado desvio de comércio, corresponde à substituição das importações do resto do mundo pelas compras dos países-sócios, a preços superiores aos vigentes no mercado internacional, decorrente do tratamento tarifário preferencial aplicado no comércio intra-regional. A análise dinâmica associa a expansão de comércio a variáveis tais como economias de escala, progresso técnico estimulado pela maior competição no mercado regional e novos investimentos favorecidos pela ampliação do espaço econômico.

Uma expansão do comércio intraMERCOSUL baseada em desvio de comércio reduz o bem-estar do país importador, que pode minimizar esse efeito com uma tarifa externa comum reduzida. No caso do MERCOSUL, a tarifa externa comum (TEC) aprovada, com alíquota média de 11,9% e amplitude entre 0 e 20%, não deve conduzir a desvios importantes de comércio. No entanto, a lista de exceções à TEC e a manutenção de barreiras não-tarifárias antes existentes podem acarretar o surgimento temporário desse tipo de desvio. No entanto, estimativas de desvio de comércio com base nas importações de 1990, em uma elasticidade de substituição igual a dois, e nas elasticidades de importação disponíveis na literatura indicaram um montante muito pequeno.

O gráfico II.5 mostra a participação das exportações brasileiras ao mercado argentino nas vendas externas totais e das importações brasileiras originárias da Argentina sobre as compras externas globais, ambas calculadas como média móvel de três anos, no período 1975-95. A parcela das exportações brasileiras vendidas no mercado argentino, após oscilações, apresenta uma tendência decrescente até 1989, quando atinge o valor inferior, explicado principalmente pela desvalorização da moeda argentina em relação ao dólar. A partir de então, aumenta vertiginosamente até 1993, mantendo-se estável no biênio final apresentado, 1993-95.

GRÁFICO II.5

Participação das Exportações e Importações Brasil-Argentina sobre o Total das Exportações e Importações Brasileiras

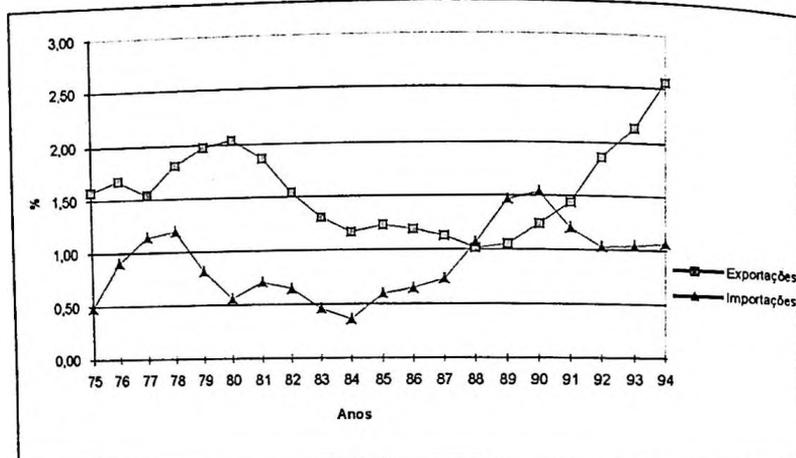


O percentual das importações oriundas da Argentina atinge o valor mínimo em 1982, mantendo, a partir de então, um crescimento anual significativo. Esse resultado pode ser explicado pelo acesso livre ao mercado brasileiro, inicialmente proporcionado pelas margens de preferência, concedidas em acordos bilaterais e, posteriormente, pela isenção tarifária no comércio intraMERCOSUL. Assim, o livre acesso ao mercado brasileiro parece ser fundamental para o aumento das vendas argentinas.

No que diz respeito ao Paraguai, os resultados estão no gráfico II.6. A participação das exportações brasileiras, dirigidas àquele mercado, no total das vendas externas esteve estagnada, no período 1984-89. A partir do início do MERCOSUL, em 1991, apresenta elevada expansão. Quanto à parcela das importações brasileiras oriundas do Paraguai, observa-se crescimento no período 1984-90, caindo, posteriormente, na fase de transição do MERCOSUL e mantendo-se constante no último triênio. Esses resultados podem ser explicados pela concessão de margens de preferência inicialmente nos acordos bilaterais, que geravam exportações paraguaias sustentadas em desvio de comércio. Assim, após a abertura comercial brasileira, os ganhos com o diferencial de tarifas são reduzidos, provocando a queda nesse tipo de exportações.

GRÁFICO II.6

Participação das Exportações e Importações Brasil-Paraguai sobre o Total das Exportações e Importações Brasileiras



No gráfico II.7, os mesmos indicadores têm como referência o comércio brasileiro com o Uruguai. A participação das exportações brasileiras mantém-se aproximadamente constante, no período 1975-80, iniciando naquele ano uma trajetória de queda e atingindo o valor mínimo em 1984. A partir de então, começa a ocorrer uma recuperação, que se torna mais acentuada na fase de transição do MERCOSUL. Quanto à participação das importações provenientes do mercado uruguaio, nota-se um rápido crescimento, no período 1984-89, favorecido também pelo maior acesso ao mercado brasileiro via tarifas preferenciais. No entanto, como no caso paraguaio, as exportações vinculadas ao desvio de comércio se reduzem após a abertura comercial brasileira.

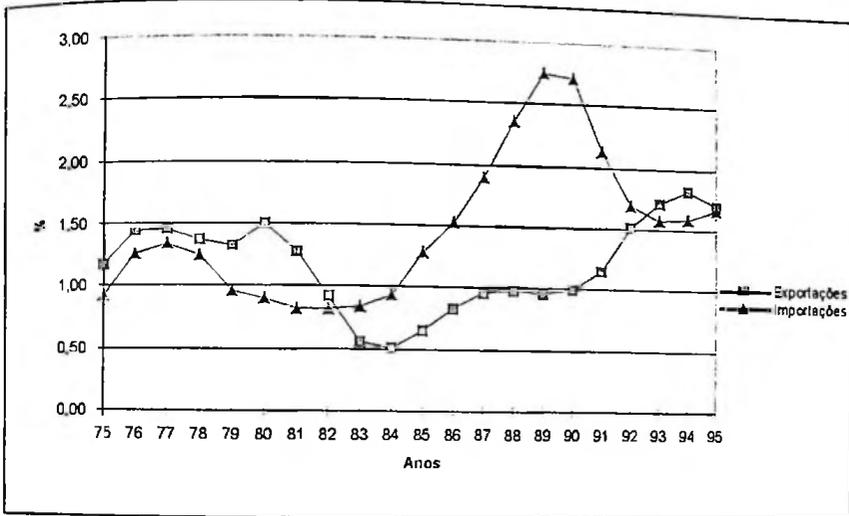
II.3.1
A ESTRUTURA DO
COMÉRCIO
BRASILEIRO NO
MERCOSUL

Uma decomposição da variação absoluta das exportações e importações do Brasil para os países-sócios do MERCOSUL, por principais grupos de produtos, entre os biênios 1989-90 e 1994-95, permite a verificação dos seguintes resultados da integração: (i) nas exportações brasileiras destinadas à Argentina, observamos predomínio de manufaturados, e as maiores contribuições verificam-se em material de transporte, máquinas e aparelhos mecânicos e elétricos, produtos das indústrias químicas e metalúrgicas, e ferramentas. Esses grupos de produtos, em conjunto, representam uma participação de 71% na variação total do período; e (ii) nas importações brasileiras provenientes da Argentina,

a variação global é explicada por três grupos: material de transporte, produtos de origem vegetal e minerais. Portanto, à exceção de material de transporte, a maior parcela é composta de produtos básicos ou semi-elaborados, intensivos em recursos naturais.

GRÁFICO II.7

Participação das Exportações e Importações Brasil-Uruguai sobre o Total das Exportações e Importações Brasileiras



Logo, no comércio Argentina-Brasil, prevalece ainda o comércio interindústria, destacando-se, entre as exportações brasileiras, as da indústria metalúrgica, ferramentas e minérios, e, entre as argentinas, produtos de origem vegetal como cereais e frutas, petróleo, carnes e lácteos. O comércio intra-indústria entre os dois países registrou forte crescimento no período considerado, devido, fundamentalmente, ao desempenho da indústria automobilística, cujas vendas do Brasil para a Argentina representaram 19% do total, em 1995, e 18%, no sentido inverso. As vendas intra-indústria ocorrem em outros setores, como o de máquinas e aparelhos mecânicos e elétricos e o de produtos químicos, ainda que com menos intensidade do que no final dos anos 80, em função de perda de dinamismo das exportações argentinas daquelas indústrias e baixo crescimento das exportações de produtos químicos brasileiros ao mercado argentino, durante a primeira metade da década de 90.

Nas exportações brasileiras ao Paraguai, os maiores incrementos foram obtidos por indústrias alimentares, bebidas e fumo, máquinas e aparelhos mecânicos e elétricos, produtos das indústrias químicas, borracha e suas obras e materiais têxteis e suas obras. Esses produtos, em conjunto, explicam 89% da variação absoluta. Quanto às importações do Paraguai, ocorreu queda, sendo que foram verificados aumentos em produtos agrícolas e semi-elaborados com baixo valor adicionado: produtos de origem vegetal, gorduras e óleos animais e vegetais.

Nas exportações brasileiras ao Uruguai, as contribuições mais significativas ocorreram, também, em produtos manufaturados: material de transporte, máquinas e aparelhos mecânicos e elétricos, matérias têxteis e suas obras, e produtos metalúrgicos e ferramentas. A expansão observada em produtos minerais é temporária e visa suprir a produção da refinaria de petróleo uruguaia (ANCAP), que esteve paralisada em 1993 e durante quase todo o ano de 1994. Quanto às importações do Uruguai, ocorre predomínio de produtos agrícolas, com os de origem animal tendo a contribuição mais importante. Em termos absolutos, observa-se decréscimo das importações totais e merece destaque a queda nas importações de peles, couros e suas obras e produtos químicos, em virtude da abertura comercial brasileira, que reduziu a margem de preferência dos produtos uruguaiois.

Esses resultados assinalam o predomínio das exportações brasileiras de manufaturados e das importações de produtos básicos e semi-elaborados no comércio com os países do MERCOSUL. A exceção de maior relevância consiste no comércio de material de transporte entre o Brasil e a Argentina.

II.3.2
A TARIFA EXTERNA
COMUM (TEC)

O comportamento futuro dos fluxos de comércio no MERCOSUL dependerá, em grande medida, do desdobramento do processo de convergência para uma tarifa externa comum. A partir de 1995, com a entrada em vigor da TEC no MERCOSUL, à exceção de uma lista limitada de produtos, os países-sócios perderam autonomia na condução da política de comércio exterior. Além disso, os compromissos assumidos na Rodada Uruguai tornam ainda mais estreitos os limites para a aplicação de medidas protecionistas.

A tarifa externa comum aprovada para o MERCOSUL apresenta uma média em torno de 12%, uma amplitude de 0 a 20% e alíquotas crescentes em dois pontos percentuais de acordo com o grau de elaboração ao longo da cadeia produtiva. Assim, as alíquotas dos insumos variam entre 0 e 12%, as de bens de capital, de 12% a 16%, e as de bens de consumo, de 18% a 20%.

Esse resultado é fruto de um processo de negociação que necessita equilibrar inúmeros interesses conflitantes. Para produtos que geravam mais controvérsia, em decorrência de tarifas nacionais muito distantes, foi necessário aceitar, temporariamente, tarifas diferenciadas, de modo que o ônus de uma tarifa maior fosse assumido apenas pelo próprio país. Assim, a tarifa externa comum permite exceções para dois grupos de produtos. O primeiro é composto por bens de capital (900 itens tarifários) e produtos de informática e telecomunicações (200 itens tarifários), nos quais as tarifas nacionais, bastante distintas, tiveram um processo de negociação específico. O segundo grupo, denominado Lista de Exceção Nacional, abrange os produtos para os quais cada país considerava inapropriada uma mudança repentina na tarifa nacional, por motivos protecionistas ou para evitar impacto sobre os custos de produção ou investimento.

Na ótica brasileira, o resultado para o primeiro grupo de produtos foi bastante satisfatório, pois, apesar de as reduções tarifárias, aceitas no processo de negociação, terem acarretado falta de uniformidade das proteções efetivas entre as categorias de uso, a tarifa externa comum ainda assegura um nível de proteção razoável para a produção doméstica. Para o setor de bens de capital, cuja produção é geograficamente mais concentrada no Brasil, a tarifa externa modal é de 14%, inferior em seis pontos percentuais à tarifa modal brasileira para o setor, mas bastante superior às efetivamente pagas nos países-sócios; para os produtos de informática e telecomunicações, a tarifa externa é de 16%, contra uma tarifa de 35% e de 40%, respectivamente, no Brasil, que é o único produtor regional. Evidentemente, esse nível de proteção não seria compatível em uma economia com fortes vínculos comerciais com o exterior. Para evitar, de um lado, uma queda mais acentuada no nível de proteção da indústria brasileira, e, de outro, que o custo do desvio de comércio, provocado pela substituição das importações do resto do mundo pelas compras, a preços mais elevados, dos parceiros do bloco comercial, seja assumido instantaneamente pelos países-sócios, foi fixado um programa de convergência linear até o ano 2001, para bens de capital, e 2006, para os bens de informática e telecomunicações.

No segundo grupo, para contornar as mudanças abruptas nas tarifas nacionais, cada país apresentou produtos em sua Lista de Exceção Nacional, cujas alíquotas vigentes deverão convergir, linearmente, à tarifa externa comum, no prazo de cinco anos. O Brasil, ao contrário do esperado, evitou, inicialmente, o viés protecionista e privilegiou apenas uma lista preliminar de 175 produtos com alíquotas inferiores à tarifa externa, com o intuito de evitar pressões de custos em sua economia. Posteriormente, em abril de 1995, o governo brasi-

leiro preencheu a quota de 300 itens tarifários, limite previsto para a lista. A Argentina, o Paraguai e o Uruguai indicaram, de forma preliminar, respectivamente, 170, 219 e 212 produtos para a lista. A quota de bens para a Argentina é idêntica à do Brasil, enquanto o Paraguai e o Uruguai poderão apontar 399 produtos cada um.

A princípio, duas críticas poderiam ser feitas a essa estrutura tarifária: a primeira, ao número excessivo de alíquotas, em detrimento de maior simplicidade na administração aduaneira; a segunda, à falta de uniformidade da proteção efetiva, pois privilegiou-se a escalada na tarifa nominal, com o objetivo de assegurar proteção efetiva crescente em cada etapa da estrutura produtiva. Assim, encontramos tarifas efetivas diferenciadas para produtos com processos tecnológicos similares. Entretanto, um número grande de alíquotas permitiu acomodar mais facilmente os interesses dos quatro países, enquanto a escalada da tarifa nominal reproduziu o antigo dogma, predominante na América do Sul, de que as proteções efetivas de bens finais devem ser superiores às de bens intermediários e às de bens de capital.

Na tabela II.5 estão anotadas estimativas de tarifa nominal por atividade, em julho/93 e em 2006, para indicar a plena vigência da TEC no MERCOSUL.⁴

As quedas mais acentuadas nas tarifas ocorrerão nos setores de automóveis, caminhões e ônibus (14,4%), equipamentos eletrônicos (7,6%) e máquinas e tratores (5,2%). Os dois primeiros estão incluídos na Lista de Exceção Nacional, com a uniformidade entre as tarifas nacional e externa prevista em cinco anos; o terceiro, na Lista de Bens de Capital, Informática e Telecomunicações, na qual a convergência ocorrerá em dez anos. Para outras atividades, a redução foi imediata, como na indústria de laticínios (4,5%), açúcar (4,0%), produtos químicos diversos (3,1%) e indústria farmacêutica e perfumaria (2,8%).

No outro sentido, as atividades que gozarão de aumento na tarifa nominal superior a dois pontos percentuais são celulose, papel e gráfica (2,6%) e metalurgia dos não-ferrosos (2,4%). De maneira geral, a aprovação da tarifa externa comum do MERCOSUL implica a diminuição de dois pontos percentuais na alíquota média simples, que passou de 13,2%, em julho de 1993, para 11,9%, em janeiro de 2006.

⁴ Antes de iniciar a análise, é necessário alertar para o fato de que a comparação entre as tarifas de 1993 e 2006 precisa ser interpretada com cuidado, em decorrência da alteração da NBM/SH (Nomenclatura Brasileira de Mercadorias-Sistema Harmonizado) para NCM/SH (Nomenclatura Comum do Mercosul-Sistema Harmonizado). Assim, pequenas diferenças na tarifa média podem ser produzidas por mudanças ocorridas na classificação de mercadorias.

TABELA II.5

Tarifa Nominal por Atividade, em Julho/93 e em 2006
(Tarifa Externa Comum)

Código	Atividade	(Em porcentagem)		
		Julho/93	2006/TEC	Diferença
1	Agropecuária	4,5	4,7	0,2
2	Extrativa mineral (exceto combustíveis)	2,8	4,0	1,2
3	Extração de petróleo e carvão	0,0	0,0	0,0
4	Produtos minerais metálicos	10,7	11,5	0,8
5	Siderurgia	5,5	7,3	1,8
6	Metalurgia dos não-ferrosos	7,4	9,8	2,4
7	Outros produtos metalúrgicos	16,3	15,8	-0,5
8	Máquinas e tratores	19,1	13,9	-5,2
10	Material elétrico	18,8	16,0	-2,2
11	Equipamentos eletrônicos	20,7	13,1	-7,6
12	Automóveis, caminhões e ônibus	34,0	19,6	-14,4
13	Outros veículos e peças	17,9	13,8	-4,1
14	Madeira e mobiliário	9,5	11,0	1,5
15	Celulose, papel e gráfica	9,3	11,9	2,6
16	Indústria da borracha	14,9	12,8	-2,1
17	Fabricação de elementos químicos	12,4	14,2	1,8
18	Refino de petróleo	3,3	2,7	-0,6
19	Produtos químicos diversos	10,9	7,8	-3,1
20	Indústria farmacêutica e perfumaria	12,8	10,0	-2,8
21	Artigos de plástico	16,8	16,5	-0,3
22	Indústria têxtil	14,4	15,8	-1,4
23	Artigos do vestuário	20,0	19,6	-0,4
24	Couros e calçados	14,2	14,2	0,0
25	Indústria do café	12,2	11,3	-0,9
26	Beneficiamento de produtos vegetais	10,5	11,8	1,3
27	Abate de animais	9,9	9,7	0,2
28	Indústria de laticínios	20,0	15,5	-4,5
29	Açúcar	20,0	16,0	-4,0
30	Fabricação de óleos vegetais	8,8	8,7	-0,1
31	Bebidas e outros produtos alimentares	16,3	14,5	-1,8
32	Produtos diversos	16,4	14,4	-2,0
	Média simples	13,2	11,9	1,3
	Média ponderada ¹	11,4	10,6	0,8
	Mediana	12,8	12,8	0,8
	Mínimo	0,0	0,0	0,0
	Máximo	34,0	19,6	-14,4
	Desvio-padrão	6,7	4,6	-2,1

Nota: ¹A ponderação é feita com base no valor adicionado de livre comércio.

TABELA II.6

Tarifa Efetiva por Atividade, em Julho/93 e 2006
(Tarifa Externa Comum)

Código	Atividade	(Em porcentagem)		
		Julho/93	2006-TEC	Diferença
1	Agropecuária	3,9	4,4	0,5
2	Extração mineral (exceto combustíveis)	0,7	2,7	- 2,0
3	Extração de petróleo e carvão	-2,0	-1,7	0,3
4	Produtos minerais metálicos	13,0	14,5	- 1,5
5	Siderurgia	10,7	13,8	3,1
6	Meturgia dos não-ferrosos	6,2	10,4	4,2
7	Outros produtos metalúrgicos	22,7	21,2	- 1,5
8	Máquinas e tratores	22,6	14,3	- 8,3
10	Material elétrico	26,1	20,4	- 5,7
11	Equipamentos eletrônicos	23,1	13,0	- 13,1
12	Automóveis, caminhões e ônibus	129,8	53,1	- 76,7
13	Outros veículos e peças	21,3	14,4	- 6,9
14	Madeira e mobiliário	9,7	12,4	2,7
15	Celulose, papel e gráfica	8,5	12,6	4,1
16	Indústria da borracha	17,3	14,7	- 2,6
17	Fabricação de elementos químicos	12,8	16,1	3,3
18	Refino de petróleo	10,5	8,8	- 1,7
19	Produtos químicos diversos	9,0	6,0	3,0
20	Indústria farmacêutica e perfumaria	13,9	9,9	- 4,0
21	Artigos de plástico	21,5	22,3	0,8
22	Indústria têxtil	20,6	21,5	0,9
23	Artigos do vestuário	23,9	22,6	- 1,3
24	Couros e calçados	15,1	15,8	- 0,7
25	Indústria do café	12,7	11,8	- 0,9
26	Beneficiamento de produtos vegetais	18,0	20,7	2,7
27	Abate de animais	10,0	9,8	- 0,2
28	Indústria de laticínios	21,6	16,5	- 5,1
29	Açúcar	21,2	16,8	- 4,4
30	Fabricação de óleos vegetais	7,6	9,3	- 1,7
31	Bebidas e outros produtos alimentares	29,7	25,1	- 4,6
32	Produtos diversos	23,6	19,9	- 3,7
	Média simples	18,9	15,3	- 3,6
	Média ponderada ¹	14,5	15,4	0,9
	Mediana	15,1	14,4	- 0,7
	Mínimo	-2,0	-1,7	0,3
	Máximo	129,8	53,1	- 76,7
	Desvio-padrão	21,7	9,2	12,5

Nota: ¹ A ponderação é feita com base no valor adicionado de livre comércio.

Tais mudanças irão alterar a proteção efetiva usufruída pelas atividades relacionadas de modo significativo, em alguns casos. Embora o cálculo da tarifa efetiva exija a adoção de hipóteses simplificadoras e a utilização de dados da matriz insumo-produto de 1985, vale a pena observar os resultados⁵ dos cálculos, apresentados na tabela II.6. Nessa tabela, as estimativas de proteção efetiva são agrupadas por atividade segundo o mesmo procedimento adotado para os resultados da tabela II.5 (médias ponderadas pelo valor adicionado, a preços internacionais, dos produtos pertencentes a cada atividade). Com a implementação da tarifa externa comum, a proteção efetiva média (média aritmética simples) passa de 18,9%, em julho de 1993, para 15,3%, em janeiro de 2006.

⁵ A descrição da metodologia é encontrada em Kume (1996, p. 9-14).

As quedas mais importantes na proteção efetiva ocorrerão nas atividades de automóveis, caminhões e ônibus (com 76,7%), equipamentos eletrônicos (13,0%), máquinas e tratores (8,3%), outros veículos e peças (6,9%), material elétrico (5,7%), bebidas e outros produtos alimentares (4,6%) e produtos diversos (3,7%).⁶

As atividades que terão aumentos nas tarifas efetivas, em decorrência da tarifa externa comum, são metalurgia dos não-ferrosos (com incremento de 4,2%), celulose, papel e gráfica (4,1%), fabricação de elementos químicos (3,3%), siderurgia (3,1%) e beneficiamento de produtos vegetais (2,7%).

No MERCOSUL, o país interessado deverá submeter eventuais propostas de modificações nos níveis de proteção à aprovação dos demais membros. A experiência recente indica que os pleitos poderão ser aceitos, desde que não provoquem perdas de competitividade aos produtores regionais e seus custos sejam assumidos apenas pelo país interessado. Assim, pedidos de elevação de alíquota provavelmente serão aprovados se aplicados, exclusivamente, no país pleiteante, que deverá evitar a possibilidade de triangulação de mercadorias pela exigência do certificado de origem.

A Argentina tomou a primeira iniciativa, em fevereiro de 1995, aplicando novamente uma taxa de estatística de 3% nas importações extraMERCOSUL. A medida não tinha fins protecionistas e buscava gerar receita tributária adicional para contornar problemas fiscais. O governo brasileiro, preocupado com as

⁶ As elevadas taxas e as fortes variações na proteção efetiva de automóveis, caminhões e ônibus, e bebidas e outros produtos alimentares são explicadas também pelo baixo valor adicionado, quando medido a preços internacionais. Esse fato poderia ser justificado pela ineficiência produtiva desses setores, mas é bem provável que o valor adicionado esteja subestimado.

projeções iniciais do déficit na balança comercial, feitas no final de março de 1995, obteve permissão para elevar as tarifas de cerca de 109 bens de consumo duráveis, tais como automóveis, televisores, rádios-gravadores e toca-discos a *laser*. Ademais, com o intuito de pressionar os preços domésticos, solicitou a inclusão temporária de mais 150 produtos na Lista de Exceção Nacional, 61 dos quais podem ser revisados e substituídos a cada três meses, ficando os restantes sujeitos a uma revisão anual. O Paraguai também procurou manter o acesso a importações de matérias-primas no mercado internacional sem o pagamento da tarifa externa comum. Em consequência, decidiu-se permitir a importação, pelos países-sócios, de até 50 produtos sem o pagamento da tarifa externa comum, nos casos de insuficiência de oferta regional e sob a aprovação da Comissão de Comércio do MERCOSUL.

Qual é a viabilidade de a tarifa externa comum permanecer como instrumento de proteção estável de longo prazo? Na medida em que políticas de estabilização na Argentina, no Brasil e no Uruguai impõem limites à condução da política cambial, alterações tarifárias poderão ser utilizadas para evitar déficits elevados na balança comercial e atenuar problemas setoriais de competitividade. Assim, dificilmente a tarifa externa comum servirá como um indicador apropriado dos preços relativos para orientar as decisões de investimento dos agentes econômicos.

Além disso, do ponto de vista do Brasil, duas atividades apresentam problemas potenciais para o atingimento das alíquotas fixadas para a tarifa externa comum no prazo estabelecido: automóveis, caminhões e ônibus e equipamento eletrônico. A primeira depende da duvidosa capacidade de o atual regime automotriz gerar um parque produtivo competitivo, ao nível tarifário de 20%, no início de 2000, data prevista para o fim dos incentivos à indústria automobilística. A segunda requer a manutenção dos incentivos fiscais proporcionados pela Zona Franca de Manaus e pela Lei de Informática, pois também a alíquota de 20% não será suficiente para preservar a produção interna desses bens.

Para essas duas atividades, o MERCOSUL provavelmente permitirá que os países-sócios interessados aumentem a tarifa até 35%, beneficiando os produtores domésticos localizados na Argentina e Brasil, sem prejudicar os consumidores paraguaios e uruguaios.⁷

⁷ Caso as linhas de montagem de automóveis, localizadas atualmente no Uruguai para se beneficiarem do desvio de comércio promovido pelo excessivo nível de proteção na Argentina e no Brasil, mantenham nível de produção significativo, provavelmente o governo uruguaio concordará com a elevação das tarifas dessa atividade.

Em resumo, as demandas protecionistas setoriais deverão continuar a ser atendidas desde que os custos dessa proteção sejam assumidos pelo país interessado. Portanto, a união aduaneira continuará, em certos limites, funcionando como uma zona de livre comércio, propiciando aos países as mudanças requeridas nas tarifas aduaneiras para atender a seus próprios interesses.

II.4 PERSPECTIVAS BRASILEIRAS A MÉDIO PRAZO NO MERCOSUL

QUAIS SÃO AS EXPECTATIVAS em relação ao fluxo de comércio brasileiro com os demais países do MERCOSUL? A resposta não é fácil, pois depende dos cenários macroeconômicos em cada país. No entanto, cabem as seguintes qualificações:

- a) a expansão do comércio intraMERCOSUL, decorrente do livre acesso ao mercado regional, deve ser limitada nos próximos anos, isto é, passados cinco anos, os efeitos de expansão devidos ao alargamento dos mercados pela criação do MERCOSUL já foram absorvidos;
- b) ganhos adicionais de comércio dependerão dos efeitos dinâmicos propiciados por novos investimentos, decorrentes da ampliação do mercado;
- c) caso prevaleça a TEC aprovada para o MERCOSUL, o comércio intra-regional apoiado no desvio de comércio sofrerá redução.

Quanto à composição dos fluxos de comércio, sugere-se que deve continuar a prevalecer o comércio inter-indústria, à exceção de material de transporte e, em menor grau, produtos químicos, no comércio Argentina-Brasil. Dadas as estruturas de produção no MERCOSUL, a ampliação do comércio intra-indústria é pouco provável. Esses resultados indicam que a realocação de fatores, no Brasil, será mais intensa nos setores agropecuário e derivados e de insumos semi-elaborados. No entanto, dadas as dimensões continentais do país frente aos sócios do MERCOSUL, o custo desse ajustamento deverá ser reduzido, à exceção de alguns produtos como trigo e arroz.

A ampliação do MERCOSUL também depende dos desdobramentos do processo de integração hemisférica. O interesse chileno na negociação de uma zona de livre comércio com o MERCOSUL só se materializou quando ficou claro que a alternativa preferida, de negociação com os EUA, com ou sem Canadá e México, ficará inviabilizada por dois ou três anos, em vista de o Congresso norte-americano ter recusado poderes de negociação ao Executivo. Caso o Congresso dos EUA reverta essa postura e conceda poder de negociação do tipo *fast track* ao Executivo, isto é, autolimite-se à apreciação do resul-

tado das negociações como um todo, e não em detalhe, o cenário de ampliação do MERCOSUL torna-se menos provável.

Caso o *fast track* limite-se ao caso chileno, ou não seja aprovado, o cenário de ampliação do MERCOSUL, mesmo no médio prazo, continuará tendo papel central na política comercial brasileira. Mas a próxima etapa, pós-Chile e Bolívia, envolve grande incerteza, pois o interesse político nas negociações, por parte dos integrantes do Pacto Andino, é muito heterogêneo, sendo a posição colombiana de grande importância para viabilizar um acordo preferencial MERCOSUL-Pacto Andino. Embora o comércio intra-Pacto Andino seja quase insignificante como proporção do comércio total dos seus integrantes, a concentração do comércio com os EUA é muito maior que no MERCOSUL — tipicamente próxima dos 40%, em contraste com 15%-20% no MERCOSUL.

A prazo mais longo, não há razão para que a ampliação do MERCOSUL esteja limitada ao continente. A aproximação entre MERCOSUL e União Européia indica a possibilidade de entendimento entre zonas de comércio preferencial preexistentes, embora a motivação política tenha jogado papel proeminente nos dois lados. A ênfase dos EUA na integração hemisférica levou o MERCOSUL a indicar, na prática, a diversidade de seus interesses, e Bruxelas, a sinalizar que o seu interesse permanece em manter presença nos mercados latino-americanos. O Brasil e seus parceiros do MERCOSUL distinguem-se das demais economias latino-americanas pela grande importância do intercâmbio comercial com a União Européia. As *commodities* têm, entretanto, peso muito maior nas exportações do MERCOSUL para a União Européia do que na média das exportações.

As programadas negociações comerciais entre os dois blocos deverão enfrentar muitos obstáculos, em vista da alta incidência de produtos sensíveis. Dependem também do ritmo de avanço das negociações hemisféricas. Em horizonte de médio prazo, não devem ser previstos desenvolvimentos concretos de grande expressão em qualquer cenário, mas, depois disso, parece razoável supor que concessões tarifárias preferenciais terão substância. Isto será tão mais provável quanto maior seja o avanço da integração hemisférica.

Em prazo mais longo, seria também natural que o MERCOSUL buscasse explorar as vantagens da localização de seu centro de gravidade no Atlântico Sul, estreitando seus laços com a África do Sul e seus parceiros na Southern Africa Development Community (SADC), a partir do cabedal político acumulado na África Austral desde meados da década de 70. O interesse político em tal aproximação tenderia, também, a variar com o progresso da integração hemisférica e com a necessidade de sublinhar a diversidade de interesses comerciais sul-americanos.

TABELA II.7

Economias do Hemisfério Ocidental: Proporção do
Comércio com os EUA e a ALCA no Comércio
Total de cada Economia — 1995

Iniciativas	Participação do Comércio com os EUA no Total do Comércio	Participação do Comércio com a ALCA no Total do Comércio
Pacto Andino		
Bolívia	22,0	60,4
Colômbia	37,0	66,4
Equador	39,5	69,9
Peru	22,7	55,9
Venezuela	46,6	79,5
Mercado Comum Caribenho		
Bahamas	28,2	35,8
Barbados	33,4	57,5
Belize	47,3	69,6
Dominica	10,1	48,1
Granada	30,4	63,5
Guiana	26,8	55,3
Jamaica	61,7	78,6
S. Vicente e Granadinas	17,1	39,2
Trinidad e Tobago	46,1	79,0
Mercado Comum Centro-Americano		
Costa Rica	51,2	72,3
El Salvador	42,3	76,8
Guatemala	47,5	77,1
Honduras	61,3	75,3
Nicarágua	32,9	70,5
MERCOSUL		
Argentina	15,9	44,6
Brasil	20,0	43,4
Paraguai (1994)	10,4	38,4
Uruguai	8,2	61,5
NAFTA		
Canadá	74,1	77,1
México	79,3	85,9
Estados Unidos	-	35,0
Outros		
Chile	19,4	43,4
Haiti	66,3	75,9
Panamá (1994)	39,6	74,5
Suriname	30,2	46,8

Fonte: Dados de Fundo Monetário Internacional, *Direction of Trade Statistics Yearbook*.

II.5 O CONTEXTO AMERICANO: A ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS (ALCA) — PERSPECTIVAS E DESAFIOS

EM 1990, O PRESIDENTE BUSH LANÇOU a Iniciativa das Américas, con-
substanciada na criação de zonas de livre comércio, que resultariam no
estabelecimento da Área de Livre Comércio do Hemisfério Ocidental
(WHFTA). De início, as negociações seriam bilaterais, começando pelo México,
e tomando por base o acordo recém-firmado com o Canadá. A idéia por trás
da iniciativa é que o acordo não fosse restrito ao comércio, mas evoluísse para
outros temas, como investimentos e meio ambiente.

Em dezembro de 1994, em Miami, foi lançada a idéia da criação da Área
de Livre Comércio das Américas (ALCA), por iniciativa do governo norte-
americano, durante reunião dos chefes de Estado de todos os países da região
(à exceção de Cuba). A proposta aprovada prevê que o processo de negociação
deverá estar concluído em 2005, podendo-se obter resultados concretos cinco
anos antes.

Após a reunião de Miami, foram realizadas mais três reuniões em nível mi-
nisterial, a primeira em Denver (EUA), em junho de 1995, e a segunda em
Cartagena (Colômbia), em abril de 1996. Nessas reuniões, foi ampliado o
número de grupos de trabalho criados em Miami, de sete para onze, compre-
endendo os seguintes temas: acesso a mercados; procedimentos aduaneiros e
normas de origem; investimentos; normas e barreiras técnicas ao comércio;
medidas sanitárias e fitossanitárias; subsídios, *antidumping* e direitos compen-
satórios; economias menores; compras governamentais; direitos de proprie-
dade intelectual; serviços; e política de concorrência. Foram também obtidos
avanços quanto à formulação dos trabalhos preparatórios, como consolidação
de informações sobre legislação aduaneira, dados sobre comércio exterior e
política comercial dos países envolvidos. A reunião seguinte realizou-se em
Belo Horizonte, em maio de 1997.

As principais diferenças com relação à proposta anterior dos EUA estão, em
primeiro lugar, no reconhecimento dos blocos regionais já existentes, como o
MERCOSUL, o Grupo Andino e outros acordos de livre comércio. Dessa for-

ma, evoluiu-se do conceito exclusivo de negociações bilaterais para outros formatos possíveis, inclusive com a aceitação dos blocos já existentes como ponto de partida. Em segundo lugar, além do comércio de bens, foram incluídos, na lista de temas que deverão constar do acordo, investimentos, serviços, meio ambiente e propriedade intelectual, o que representa uma ampliação do programa de trabalho, *vis à vis* a idéia da WHFTA. Além disso, optou-se por estabelecer uma comissão tripartite, formada pela CEPAL, OEA e BID, para dar o suporte técnico necessário, no lugar de se criar novo organismo, como já havia sido feito no passado.

Uma análise das prováveis conseqüências da criação da zona de livre comércio entre os países latino-americanos e os Estados Unidos conclui que o mais importante efeito, para um país em desenvolvimento, é a abertura recíproca do mercado norte-americano para os países da região. Esse efeito deve ser avaliado, não apenas em função das atuais barreiras impostas pelos EUA, mas também pelas barreiras futuras que poderiam ocorrer, caso um acordo desse tipo não fosse firmado. É claro que é extremamente difícil medir tal efeito, mas isso indica que a medida do efeito reciprocidade subestima o seu potencial total.

Entretanto, ao se levarem em conta discrepâncias de nível de desenvolvimento, não apenas entre os países da união, mas também internamente às economias nacionais, especialmente no caso de países em desenvolvimento, outros aspectos merecem atenção. As regiões mais ricas tendem a se beneficiar mais do processo de integração, graças à maior disponibilidade de infraestrutura, acesso a serviços especializados, proximidade dos maiores mercados, maior desenvolvimento do mercado financeiro e maior capacitação administrativa e institucional. Dessa forma, o processo de criação de vantagens comparativas, resultante do processo de integração, tenderia a ampliar as desigualdades existentes.

A existência de diferenciais de produtividade acentuados entre as diversas regiões e para um grande número de setores produtivos, igualmente, levará as zonas de menor produtividade relativa a serem negativamente afetadas pelo processo de integração, podendo conduzir a uma redução global do nível de atividade e do nível de emprego. Esse problema não deve ser visto como argumento contrário ao processo de integração, mas como um indicador da necessidade de, eventualmente, suavizar-se o ritmo de adoção da liberalização comercial, ou, alternativamente, adotarem-se medidas compensatórias para essas regiões, assim como foi feito na Comunidade Européia.

Para o Brasil, as relações com os Estados Unidos têm papel estratégico na integração hemisférica. O comportamento das exportações brasileiras para o mercado norte-americano dependerá da abertura daquele mercado aos nossos produtos. Entretanto, para a maior parte dos produtos exportados, o impacto aparente é pequeno, uma vez que as tarifas aduaneiras norte-americanas, já bastante reduzidas, são inferiores a 5% para mais de dois terços das nossas exportações. Entretanto, o mercado norte-americano, para diversos produtos, é bastante protegido por uma série de mecanismos, dentre os quais se destacam quotas, quotas tarifárias, Acordo Multi-Fibras, medidas compensatórias e *anti-dumping*, acordos voluntários de restrição de exportações, artigo 301 da Lei de Comércio e salvaguardas. Atualmente, diversos produtos exportados pelo Brasil para os Estados Unidos, e que representam cerca de 26% das exportações totais para aquele mercado, como produtos siderúrgicos, suco de laranja, derivados de petróleo, têxteis, açúcar, fumo e calçados, são objeto dessas restrições. Assim, do ponto de vista das nossas exportações, a discussão mais importante é a referente a acesso a mercados, com redução ou eliminação dessas medidas, e não apenas supressão de tarifas.

Já com relação às importações, o problema é distinto. Dentre os principais produtos importados pelo Brasil dos Estados Unidos, produtos químicos e álcool apresentam tarifas relativamente baixas, variando entre 2% e 20%. Contudo, nos casos de máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, máquinas e aparelhos elétricos, instrumentos de ótica, fotografia e precisão, as tarifas vigentes estão na lista de exceções à TEC, situando-se entre 18% e 35%, enquanto que, para automóveis, está em 70%,⁸ níveis substancialmente superiores às das tarifas médias impostas pelos Estados Unidos às nossas exportações. Dessa forma, a eliminação das tarifas para os produtos de procedência norte-americana poderia, a curto prazo, ter efeitos negativos significativos sobre a produção nacional, além de provocar desvios de comércio.

É evidente que, nos casos de produtos sensíveis, seria indispensável negociar-se algo semelhante ao feito no MERCOSUL, como uma lista de exceções à tarifa zero e/ou adoção de quotas. Se a proteção obtida ao final permanecer nos mesmos níveis atuais, certamente o principal sócio do ALCA não estará disposto a negociar a respeito de acesso a mercado, com redução das atuais barreiras não-tarifárias, e o resultado final do processo poderá ser frustrante. Se, ao contrário, negociar-se um acordo com um número restrito de exceções à tarifa zero, corre-se o risco de afetar a indústria doméstica.

⁸ Para os países da União Européia e da Ásia foi negociada uma quota tarifária de 35%.

Problemas podem ser esperados, também, com relação ao setor de serviços, especialmente telecomunicações, serviços financeiros e transporte. Esses temas, apesar de incluídos na Rodada Uruguai do GATT, tiveram avanço pouco significativo, enquanto no MERCOSUL praticamente não se registrou nenhum avanço. O setor de telecomunicações do Brasil apenas começa a ser privatizado e desregulamentado. Sendo um dos setores de maior crescimento, não apenas no Brasil, mas em todos os países, devem-se esperar demandas de liberalização bastante vigorosas durante o processo negocial, e, dada a nossa pouca experiência na área, será preciso progredir com bastante cautela.

Do lado dos Estados Unidos, igualmente, existem dificuldades. O Congresso norte-americano, recentemente, negou autorização ao Executivo para aprovar o ingresso do Chile no NAFTA, expressando a força dos interesses protecionistas. Da mesma forma, o Congresso não autorizou o Executivo a negociar com base no dispositivo conhecido por *fast-track*. A vantagem desse procedimento é que o Congresso fica obrigado a votar qualquer acordo comercial negociado pelo governo na sua totalidade, sem poder propor emendas, reduzindo as incertezas de todo o processo. A redução das barreiras comerciais a todos os países hemisféricos poderá representar um desafio grande demais àqueles interesses. Caso o governo norte-americano não consiga enviar sinais claros e inequívocos de que possui capacidade política suficiente para vencer esse obstáculo, poderá desestimular seus parceiros a dispender esforços nessa direção, levando-os a optar por outros caminhos possíveis de integração, como, por exemplo, a proposta brasileira de criação da Área de Livre Comércio da América do Sul.

É evidente que a negociação de um acordo das proporções do ALCA passa por dificuldades e desafios de toda natureza. Apesar de mais limitado, geograficamente, do que as rodadas do antigo GATT, os temas objeto do ALCA ultrapassam, em alguns casos, os objetivos da Rodada Uruguai. O processo de integração européia, única experiência comparável, teve início em meados da década de 50, com apenas seis países e com ambição muito mais modesta, só evoluindo lentamente, tanto em termos espaciais, quanto em termos de aprofundamento das relações econômicas e políticas. Assim, não se deve esperar por progressos muito rápidos no presente caso.

No entanto, há determinadas características do processo que fazem supor ser possível avançar mais rapidamente, em diversos assuntos, do que no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Naquele órgão, as discussões são organizadas por temas, dificultando-se a obtenção de acordos, pois, enquanto alguns países têm interesse em discuti-los, outros simplesmente se recusam a fazê-lo, por terem seus interesses localizados em outros aspectos. Já na ALCA o

progresso das negociações poderá ser facilitado pela maior explicitação dos *trade-offs* entre os diversos assuntos, permitindo-se maior identificação dos reais pontos de interesse. Assim, por exemplo, enquanto os Estados Unidos têm interesse em aumentar a liberalização no setor de serviços, a maioria dos países latino-americanos objetiva reduzir as barreiras não-tarifárias sobre os produtos de origem agrícola, que, por sinal, não foram incluídos entre os temas dos grupos de trabalho criados até o momento. A identificação dessa divergência de objetivos, ao invés de prejudicar, pode facilitar o andamento das negociações, na medida em que permite visualizar as trocas possíveis de serem efetuadas.

Entre os problemas que se apresentam para o futuro das negociações, destaca-se o enorme número de países envolvidos e a diversidade de níveis de desenvolvimento. De um lado, estão dois países classificados entre os mais ricos do mundo: Estados Unidos e Canadá. De outro, há desde países recém-industrializados e de renda *per capita* média, como o Brasil, até países muito pequenos e de renda *per capita* baixa, como a grande maioria das economias da América Central e do Caribe. Além das discrepâncias de nível de desenvolvimento, existem também fortes diferenças em termos de coeficiente de abertura para o exterior e de política comercial.

O interesse na integração hemisférica tende a variar consideravelmente de país a país, dada a importância diferenciada, tanto do comércio intraZLC em iniciativas sub-regionais existentes, quanto do intercâmbio comercial com os EUA. Como pode ser visto na tabela II.8, a importância do comércio intraZLC é, em geral, modesta nas iniciativas regionais latino-americanas, especialmente no Pacto Andino e no Mercado Comum Centro-Americano. Por outro lado, na maior parte das economias, o comércio com as demais economias do continente — o que, em geral, reflete concentração de comércio com os EUA — é da ordem de 60%-80% do seu comércio total, enquanto, para diversas economias do Cone Sul, esse total cai para menos de 50%.

É natural que, em geral, o interesse em um processo de integração hemisférica relativamente rápida esteja concentrado nas economias mais dependentes dos mercados norte-americanos, e que sejam maiores as reticências em economias do porte da brasileira. Além da menor importância relativa do mercado dos EUA, o interesse norte-americano em uma agenda hemisférica recheada de temas não-tradicionais, e com possíveis disciplinas que excedem os padrões negociados na OMC, contribui para aumentar a resistência das economias relativamente maiores, mais diversificadas ou mais desenvolvidas, cujo setor produtivo seria, relativamente, mais afetado pela competição de parceiros mais desenvolvidos.

TABELA II.8

Iniciativas de Integração Seleccionadas: Proporção do Comércio IntraZLC no Comércio Total — 1960/1995¹

Iniciativa	(Em porcentagem)				
	1960	1970	1980	1990	1995
Europa dos Doze	24,5	34,8	35,6	42,2	38,8
Pacto Andino	0,4	1,2	2,3	2,7	6,3
Mercado Comum Centro-Americano	3,2	12,8	12,3	6,8	7,8
MERCOSUL	3,6	4,7	5,4	5,8	9,6
NAFTA	20,2	24,0	19,2	22,8	26,5
ALCA ²	29,8	29,8	25,1	27,0	32,3

Fonte: Dados de International Monetary Fund, *Direction of Trade and Statistics Yearbook*.

Notas: ¹ Exportações intraZLC divididas pelo comércio total de todos os parceiros com todas as economias, líquido de importações intraZLC.

² Comércio total do CARICOM excluído.

Existem, também, diferenças de opinião quanto ao formato que poderiam assumir negociações relativas à integração hemisférica. De um lado, os EUA prefeririam que as negociações continuassem a seguir o formato de expansão de arranjos preferenciais anteriores, isto é, a integração hemisférica dar-se-ia como expansão do NAFTA, para abarcar novos membros. Desde cedo, o Brasil preocupou-se em sublinhar a importância de que a negociação levasse em conta a existência das iniciativas de integração preexistentes, opondo ao esquema concêntrico norte-americano (*hub and spoke*) a negociação entre ZLCs, tomando-se o que já existe no plano sub-regional como *building blocks* para a constituição da área de livre comércio hemisférica.

A posição de maior cautela acabou por prevalecer em Miami, na Cúpula de Chefes de Estado do final de 1994, ao ser fixado o prazo de 2005 para o fim das negociações para a formação da ALCA. Desde então, a popularidade da ideia de integração hemisférica foi abalada pela crise mexicana do final de 1994 e, mais ainda, pela recusa, da parte do Congresso dos EUA, em conceder autoridade de *fast track* ao Executivo para as negociações de acesso do Chile ao NAFTA. Essa decisão sublinhou a falta de respaldo político, nos EUA, para o cronograma rápido de integração hemisférica. Mas a reunião ministerial reali-

zada em Belo Horizonte, em maio de 1997, demonstra que estão apenas dormentes os interesses que privilegiam cronograma mais curto de negociações e inclusão de temas não-OMC na agenda de negociações.

Embora o início das negociações hemisféricas esteja programado para 1998, permanecem indefinidos aspectos cruciais do cronograma, como a abrangência e o formato das negociações. A referência brasileira, em contraste com os EUA, é por uma negociação lenta que aborde acesso a mercados apenas no final do período acordado em Miami e leve em conta as características das iniciativas regionais de integração preexistentes.

O rumo futuro das negociações depende, como já se mencionou, do reexame, pelo Congresso dos EUA, da concessão de poderes para negociação no formato *fast track*. Caso seja futuramente aprovado o *fast track* para negociações hemisféricas, pode ser esperado o recrudescimento do entusiasmo pela integração hemisférica em horizonte relativamente mais curto, a despeito de compromissos anteriores quanto à precedência de outros temas da agenda sobre as negociações relativas a acesso a mercados. No médio prazo, entretanto, não devem ser antecipados resultados concretos significativos relacionados à ALCA. Com base na experiência do NAFTA, tipicamente, os prazos de implementação poderão ser de oito a dez anos, estendendo-se a quinze anos, no caso de produtos particularmente sensíveis.

II.6 POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA

II.6.1
IMPLEMENTAÇÃO
DOS RESULTADOS
DA RODADA
URUGUAI

OS RESULTADOS ALCANÇADOS NA RODADA URUGUAI, na maior parte dos casos, envolvem liberalização distribuída ao longo de prazo considerável. As reduções tarifárias acordadas exigem convergência gradual, linearmente distribuída em cinco anos, para os novos níveis tarifários consolidados. Assim, apenas no final de 1999 o processo de liberalização estará completo. Isso tem relevância, não apenas do ponto de vista do acesso de exportações brasileiras aos mercados de seus parceiros, mas também quanto ao acesso de importações ao mercado brasileiro.

No caso do acesso ao mercado brasileiro, a descrição do que se negociou é relativamente simples, pois, à exceção de alguns produtos agrícolas, cuja tarifa foi consolidada, após 1999, em 55%, todos as demais importações terão sua tarifa máxima limitada a 35%. Por exemplo, no caso de produtos sobre os quais, na data tomada como referência para as negociações, incidia tarifa de 105%, a convergência para 35% está sendo implementada em reduções sucessivas de 14%, até se atingir 35%, depois do final de 1999. Em negociações setoriais, que afetam agricultura e têxteis e vestuário, tradicionalmente consideradas importantes por economias em desenvolvimento, os prazos de transição são ainda mais dilatados: seis anos para produtos agrícolas, e dez anos no caso de têxteis e vestuário.

As estimativas desagregadas sobre o impacto dos resultados da Rodada, após todo o período de liberalização, indicam que o grosso dos ganhos brasileiros estaria associado ao comércio de produtos industriais e, em particular, à liberalização doméstica. Isto é, tais ganhos, em grande medida, já ocorreram com a liberalização do início dos anos 90. A estimativa estática de tais ganhos corresponde a 0,34% do PIB. A consideração, mesmo que incompleta, de efeitos dinâmicos de realimentação sobre o nível de investimento estabelece uma referência para o ganho máximo brasileiro, da ordem de 1,02% do PIB.

Quanto ao comércio de têxteis e vestuário, diversos autores sublinharam a possível fragilidade da decisão alcançada quanto ao desmantelamento do Acordo Multi-Fibras (AMF), que regula as importações desses produtos, provenientes de economias em desenvolvimento, nos mercados de economias desenvolvidas. De fato, parte substancial da integração às regras da OMC está concentrada na data final do processo de liberalização, em 2005 (49% dos produtos incluídos). Além disso, a lista de produtos incluídos de início foi artificialmente inflada, de tal forma que a liberalização efetiva poderá ter início só em 2002. Muitas das estimativas existentes sobre o impacto da Rodada Uruguai, entretanto, sugerem que os ganhos ou perdas brasileiros com o fim do AMF serão insignificantes, de modo que sua distribuição temporal não é muito relevante.

Quanto à liberalização agrícola, embora a maioria das estimativas convirja para um modesto ganho de renda brasileiro, da ordem de 20% do ganho total no cenário estático, começam a surgir dúvidas, na literatura especializada, quanto à importância dos compromissos assumidos sobre cortes de subsídios de exportação e acesso a mercados. O impacto total da liberalização agrícola sobre o Brasil pode ser mais modesto do que se supunha inicialmente. Além disso, como compensação pelas modestas concessões, os países que protegem sua agricultura tiveram sucesso em incluir no acordo agrícola cláusulas ditas de devida moderação, que tornam não-acionáveis certos subsídios agrícolas.

Pode-se supor, portanto, que nem mesmo em um horizonte até 2005 ocorrerão desdobramentos, associados à implementação dos resultados da Rodada Uruguai, que tenham importância concreta para os interesses brasileiros.

Os resultados da Rodada Uruguai refletiram, com maior ênfase, as prioridades dos países desenvolvidos, como atestam os resultados referentes a propriedade intelectual, maior disciplina no uso de subsídios e de barreiras não-tarifárias justificadas por problemas de balanço de pagamentos, introdução da possibilidade de discriminação no uso de salvaguardas e, em certa medida, liberalização tarifária. Algo ironicamente, a ausência de resultados setoriais mais expressivos, no caso de serviços, deveu-se, em importante medida, à postura intransigente dos EUA, insatisfeitos com o escopo da liberalização proposta por diversos países em desenvolvimento. Já em relação a outros setores, como transportes marítimos, a posição norte-americana foi marcada por mera resistência à liberalização, dadas as características protecionistas das políticas relevantes dos EUA.

II.6.2

AGENDAS

PENDENTES NA

ORGANIZAÇÃO

MUNDIAL DO

COMÉRCIO

Embora a integração de produtos agrícolas às disciplinas da OMC e o desmantelamento do AMF devam ser arrolados como resultados importantes da Rodada Uruguai, no caso de produtos agrícolas o avanço foi muito modesto e, na melhor das hipóteses, pouco suave a distribuição, no tempo, da liberalização do comércio de produtos têxteis e de vestuário. Além disso, deve ser registrada a possível mudança de postura do Brasil quanto à prioridade desses temas históricos, à luz de mudanças na competitividade setorial, desde o início da década de 90.

Não é absurdo supor que, no quadro de sondagens e eventuais novas negociações no âmbito da OMC, grupos de países em desenvolvimento se mobilizem em torno do objetivo de acelerar a liberalização do acesso de produtos têxteis e, especialmente, de vestuário aos mercados de economias desenvolvidas. Mais provável ainda é que a coalizão de Cairns, de exportadores de produtos agrícolas, retome a ênfase no aprofundamento da liberalização do comércio de produtos agrícolas, incluindo ampliação do acesso a mercados, redução dos subsídios de exportação e do apoio à produção interna. O Brasil, que é membro fundador de Cairns, enfrenta a dificuldade de ter estrutura agrícola de exportações distinta da dos demais membros, com importância maior de produtos que não podem ser classificados como de agricultura temperada. Se o Brasil decidir não ser *demandeur* em relação a esses temas, terá, provavelmente, de viabilizar uma coalizão em torno do objetivo conservador de consolidação dos resultados alcançados na Rodada, inclusive com a negociação do *backlog* de temas novos surgidos da própria Rodada, em particular serviços financeiros e de telecomunicações. Uma possível implicação seria a necessidade de tornar mais agressiva a postura liberalizante quanto a esses serviços, consolidando-se regras mais liberais de acesso aos mercados brasileiros que independam de decisões discricionárias de autoridades reguladoras ou, mesmo, do Executivo.

II.6.3
A NOVA AGENDA
NA ORGANIZAÇÃO
MUNDIAL DO
COMÉRCIO

Tal como ocorreu no início da década de 80, há uma nítida assimetria, entre as economias desenvolvidas e as economias em desenvolvimento, quanto às agendas preferenciais para negociações comerciais multilaterais. Algumas das principais economias desenvolvidas já manifestaram o seu interesse na inclusão de novos temas que poderão ser objeto de negociações na Organização Mundial do Comércio. Essa postura contrasta com a de muitos países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, que prefeririam esperar pela consolidação dos resultados da Rodada Uruguai antes de ampliar o leque de temas negociados na OMC. As economias desenvolvidas demonstraram, também, interesse no aprofundamento dos cortes tarifários acordados na Rodada Uruguai, obje-

tivando, em alguns casos, o compromisso de tarifa zero em todos os mercados. Isso foi explicitado na reunião da OMC em Cingapura, em novembro de 1996, quando os EUA propuseram a redução a zero das tarifas incidentes sobre produtos relacionados a tecnologia de informação, em prazo inferior a três anos, pela adesão das partes contratantes a um acordo específico.

A consideração da conveniência da inclusão de alguns desses temas na agenda já foi definida nos acordos da Rodada, como é o caso da ampliação do escopo do acordo sobre medidas de investimento relacionadas ao comércio ou o tratamento multilateral de políticas de concorrência. Outros temas já têm sido objeto de discussões preliminares, como a relação entre meio ambiente e comércio, ventilando-se os perigos da utilização protecionista de padrões de certificação pretensamente baseados em critérios ecológicos.

O novo tema, cuja eventual inclusão na agenda é mais controversa, é o relativo a normas que regulam condições de trabalho. Os países em desenvolvimento suspeitam, com razão, que boa parte do entusiasmo social e ambiental de fato sirva, também, para mascarar a intenção de legitimar novas barreiras às suas exportações para os mercados desenvolvidos.

Muitos dos temas novos suscitam uma temática comum relacionada à harmonização de políticas, ou, no jargão da política comercial, a um pretenso campo de jogo perfeitamente plano (*level playing field*). A literatura especializada sugere que os argumentos em defesa da harmonização, no caso de normas de trabalho, são fracos tecnicamente, e que os trabalhadores que se pretendia proteger podem, de fato, ser intensamente prejudicados por políticas de convergência de padrões. Estabelece, também, a legitimidade e as vantagens da preservação da diversidade de padrões ambientais de âmbito nacional.

Os desdobramentos de eventuais negociações multilaterais sobre investimento não parecem implicar resultados que possam alterar, significativamente, o quadro global que resulta da soma dos acordos preexistentes, ou que, provavelmente, seriam negociados paralelamente, como é o caso de serviços, tema que necessariamente suscita questões relativas a direito a estabelecimento e tratamento nacional de capitais estrangeiros. Da mesma forma, possíveis negociações sobre política de concorrência não parecem ter implicações indesejáveis sobre a economia brasileira no futuro. Têm, além disso, a virtude de suscitar a consideração de disciplinas sobre a aplicação de medidas de defesa comercial, em particular *anti-dumping*, tema de grande interesse na ótica das exportações brasileiras. No médio prazo, talvez em um horizonte de cinco anos, não parece ser razoável supor que as pressões por harmonização redundem em dano significativo aos interesses brasileiros, particularmente no que

diz respeito às exportações. Em prazo mais longo, entretanto, podem redundar em obstáculos às exportações brasileiras. Reduções tarifárias adicionais à Rodada Uruguaí também não deverão ocorrer no médio prazo, mas serão inevitáveis no longo prazo. A adesão brasileira quanto à possível assinatura do acordo sobre bens relacionados à tecnologia de informação (*International Technology Agreement*) e eliminação das tarifas no médio prazo depende de uma análise na qual sejam confrontados os benefícios de preservação da produção nacional desses bens com o impacto gerado por custos adicionais de produção sobre a competitividade das exportações brasileiras.

II.6.4
A ECONOMIA
BRASILEIRA NO
MÉDIO PRAZO E A
PARTICIPAÇÃO EM
NOVOS FOROS
INTERNACIONAIS

Pouca atenção tem sido dispensada às implicações de eventual volta do Brasil a uma trajetória de crescimento econômico sustentado, em torno de 6% ao ano. O Brasil era, em 1994, a décima economia mundial, em termos do tamanho de seu PIB (ver tabela II.9). A correção dessas estimativas, com base em preços que reflitam a paridade de poder de compra das distintas moedas, resulta apenas na promoção da economia brasileira para a nona posição. Mas o importante é que o tamanho da economia brasileira se aproxima bastante do PIB de economias maduras européias como Reino Unido, Itália e França, bem como do PIB da Índia. Crescendo a 6%, o PIB brasileiro estará crescendo 3,4% acima da taxa de expansão do PIB desse grupo de países. Mantidas essas tendências, em sete a dez anos o PIB brasileiro poderá ultrapassar o PIB da maior dessas economias.

Têm relevância, para caracterizar a situação singular brasileira, além do tamanho econômico e sua tendência de crescimento, outros fatores, tais como área, população, proeminência regional, disponibilidade de recursos naturais de particular interesse global, como florestas tropicais. Por todos esses critérios, sustentada a volta a um regime estável de crescimento, é natural que se amplie a participação brasileira em foros internacionais, hoje limitada por regras formais ou informais que refletem, de forma crescentemente imperfeita, a evolução relativa das maiores economias no último meio século. Nesse quadro, insere-se a eventual participação brasileira na ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas e, em prazo mais dilatado, no G-7, que terá crescentes dificuldades em encontrar justificativa para a exclusão de, pelo menos, quatro das dez maiores economias do mundo.

Esse processo seria, provavelmente, precedido pela admissão do Brasil, no médio prazo, como membro da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A continuada estabilização e o avanço de reformas estruturais — mesmo que aquém das expectativas do início de 1995 — estão resultando em rápida reavaliação, nas principais economias desenvolvidas, da

potencialidade do Brasil como parceiro comercial e financeiro. O relativo fechamento comercial da economia brasileira perde importância em um quadro em que as decisões sobre investimentos externos, e, portanto, sobre mercado potencial, são dominantes. O tamanho do mercado brasileiro, no passado, era ofuscado pela inflação alta e pela estagnação econômica. Em alguns aspectos, a economia brasileira e as oportunidades de investimento no médio prazo assemelham-se às de uma economia em transição, em vista do grau de desaparelhamento da infra-estrutura e da necessidade de reconstrução institucional. Não apenas o mercado é interessante no longo prazo; é ainda mais atraente no médio prazo, em meio ao *boom* de expansão e reconstrução da infra-estrutura. A persistência desse quadro torna crescentemente onerosa a exclusão do Brasil, e irrealista a visão de que o Brasil necessita, para aumentar a sua credibilidade, fazer parte de certas organizações e que, para que isso se concretize, deve pagar seu ingresso com algumas concessões além dos acordos da OMC.

TABELA II.9

Tamanho Relativo de Economias Nacionais — 1994

	População (milhões)	PNB <i>per capita</i> (US\$ de 1994)	PNB (US\$ bilhões de 1994)	PNB-PPP <i>per</i> <i>capita</i> (US\$ de 1994) ¹	PNB-PPP (US\$ bilhões de 1994)	Rank PNB	Rank PNB-PPP
Estados Unidos	260,6	25 880	6 744	25 880	6 744	1	1
China	1 190,2	530	631	2 310	2 749	7	2
Japão	125,0	34 630	4 329	21 140	2 642	2	3
Alemanha	81,5	25 580	2 085	19 480	1 588	3	4
Índia	913,6	320	292	1 280	1 169	16	5
França	57,9	23 420	1 356	19 670	1 138	4	6
Itália	57,1	19 300	1 102	18 460	1 054	5	7
Reino Unido	58,4	18 340	1 071	17 970	1 049	6	8
Brasil	159,1	2 970	473	5 400	859	10	9
Indonésia	190,4	880	168	3 600	685	20	10
Federação Russa	148,3	2 650	393	4 610	684	11	11
México	88,5	4 180	370	7 040	623	12	12
Canadá	29,2	19 510	570	19 960	582	8	13
Espanha	39,1	13 440	526	13 740	537	9	14
Coreia do Sul	44,5	8 260	368	10 330	460	13	15
Argentina	34,2	7 050	241	9 480	324	18	16
Austrália	17,8	18 000	320	18 120	323	15	17
Holanda	15,4	22 010	339	18 750	289	14	18
Bélgica	10,1	22 870	231	20 270	203	19	19
Suíça	7,0	37 930	266	25 150	176	17	20

Fonte: World Bank (1996).

Nota: ¹ PPP indica cálculo de conversão baseado no critério de paridade de poder de compra.

II.6.5
RELAÇÕES
BILATERAIS

Os temas relevantes de política comercial estão longe de se esgotarem nas esferas multilateral e regional ou sub-regional. As relações bilaterais, especialmente com os principais parceiros econômicos presentes e potenciais, continuarão a ter grande importância, quaisquer que sejam os cenários que prevaleçam quanto à convergência de zonas preferenciais de comércio. Em particular, as relações bilaterais com os EUA continuarão a ter importância crucial na agenda da política comercial brasileira, especialmente no terreno da defesa comercial recíproca. Igualmente, a despeito de eventuais negociações no quadro do acordo marco com a União Européia, as relações bilaterais com os principais parceiros europeus, em particular a Alemanha, continuarão preponderantes.

As relações bilaterais adquirem especial importância no Sudeste da Ásia e na China. De um lado, esses mercados crescem, muito mais rapidamente do que os demais mercados, para as exportações brasileiras: a taxa é de quase o dobro da do crescimento das importações mundiais, em 1990/1995, para os grandes mercados do Leste da Ásia, e o triplo para a China. Isso se deve, tanto ao maior ritmo de crescimento econômico nessas economias, quanto ao maior peso nas exportações de produtos industriais, cuja elasticidade-renda é maior que a de *commodities*. De outro lado, ao contrário de qualquer outra área geográfica economicamente relevante, o Brasil não dispõe de canais de acesso alternativos à participação em foros multilaterais ou às relações bilaterais. A esses fatos, junta-se a importância estratégica do Japão, principalmente como exportador de capitais.

Muito incertos, também, são os possíveis desenvolvimentos associados à aproximação estratégica às outras economias continentais, "órfãos do sistema", como Índia e Rússia, em vista da baixa probabilidade de que aumente, significativamente, a densidade das relações comerciais com essas economias. Também incerta é a medida em que persistirão as condições concretas para que o Brasil continue a desempenhar papel de destaque na representação de interesses das economias em desenvolvimento, nos grandes foros internacionais, conciliando essa posição com o compromisso de longo prazo com a liberalização comercial e indiretamente associado ao gradativo afastamento da defesa sistemática do tratamento especial e diferenciado para as economias em desenvolvimento.

A principal conclusão, que decorre do que se discutiu nas seções anteriores, é que é improvável que resultados de negociações na esfera multilateral, ou quanto à convergência de iniciativas de integração regional e sub-regional, tenham impacto econômico sobre o Brasil, no médio prazo. A convergência para a tarifa externa comum e a redução de listas de exceção, no quadro do

MERCOSUL, certamente terão maior importância concreta do que as demais negociações, na maior parte apenas esboçadas.

A depender do cenário que prevaleça sobre a postura política dos EUA, poderá haver algum modesto resultado concreto quanto à integração hemisférica, nos próximos cinco anos, mas, quase certamente, já no século XXI. Mesmo no caso em que não prevaleça esse cenário, a ampliação que poderá ter o MERCOSUL não terá impacto substancial nas trocas comerciais brasileiras, pois poderá afetar economias em relação às quais não há, à exceção do petróleo venezuelano, perspectivas de grande expansão do intercâmbio comercial.

Em prazo superior a cinco anos, poderá haver importante acumulação de resultados concretos no terreno comercial e afins. Isso poderá ocorrer tanto no campo multilateral, com ampliação adicional de acesso ao mercado brasileiro de bens e serviços, quanto em relação à integração hemisférica e à convergência do MERCOSUL ampliado para a formação de sistemas de zonas de livre comércio no continente ou fora dele.

Nesse quadro, ganham relevo, a médio prazo, as iniciativas que visam aumentar a competitividade e as alternativas e termos de financiamento das exportações brasileiras. Entre as primeiras, têm lugar de destaque as medidas destinadas a reduzir o custo Brasil.

À medida que se aprofunda o processo de abertura e de integração, o foco da política comercial tende a se deslocar da estrutura tarifária para o uso de medidas não-tarifárias. Dentre estas, destacam-se os direitos *anti-dumping* e compensatórios de subsídios e as salvaguardas contra importações. O Brasil tem sido grande usuário dos mecanismos *anti-dumping* e anti-subsídios, desde a liberalização comercial iniciada em 1990. Atualmente, encontram-se em fase de elaboração as legislações comuns que implementarão os Acordos *Anti-Dumping*, de Subsídios e Direitos Compensatórios e de Salvaguardas no MERCOSUL. A adoção de uma política comercial comum, no que diz respeito ao uso desses instrumentos, constituirá, no futuro, um desafio não-desprezível. Este, no entanto, deverá ser minimizado, nos anos restantes desta década, pela imperfeição da união aduaneira.

11.6.6
DEFESA
COMERCIAL

De acordo com as notificações feitas ao Comitê de Práticas AD da OMC, o Brasil ocupava o sétimo lugar no *ranking* dos países que mais intensamente haviam aplicado medidas AD, até o final de 1995, sendo superado por Estados Unidos, União Européia, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Turquia. Considerando-se que a experiência de utilização desses instrumentos, nos cinco primeiros países, conta-se em décadas, a posição atingida pelo Brasil tão rapida-

mente é, no mínimo, impressionante. Em adição, países com forte presença no comércio internacional, como Japão e Coréia, apresentavam, no mesmo período, um estoque de direitos AD aplicados muito mais modesto, respectivamente duas e seis sobretaxas, comparadas a 19 pelo Brasil.

A aplicação de medidas AD pelo Brasil tem revelado, ainda, concentração em relação às exportações de países em desenvolvimento: das 19 medidas AD definitivas adotadas até o final de 1995, 12 (63,2%) atingiram países como China (3), Índia (2) e Rússia (2), entre outros. A escolha de países do Leste europeu e da China como alvos privilegiados de ações *anti-dumping* e de subsídios tem sido generalizado: a China aparece em primeiro lugar entre os países mais atingidos por direitos AD definitivos impostos pela União Européia, até o final de 1995, seguida por Japão, Coréia, Rússia e Ucrânia. Na lista dos países mais sobretaxados pelos Estados Unidos, a China ocupava o segundo lugar, atrás somente do Japão.

Os dados disponíveis revelam algumas características dos regimes anti-subsídios e *anti-dumping* vigentes no Brasil. Do total de 40 petições apresentadas, em apenas sete as alegações eram de subsídios, a grande maioria das quais referentes a produtos agrícolas ou de origem agropecuária, como trigo e leite em pó, originários de países desenvolvidos, que, notoriamente, subsidiavam essa produção e, freqüentemente, suas exportações. De qualquer maneira, as ações anti-subsídios têm sido poucas; o apelo forte, no Brasil e nos demais usuários, concentra-se nas ações *anti-dumping*. Um primeiro aspecto marcante é a grande participação de produtos químicos no total das ações AD iniciadas até o final de 1995: dez em 33 (30%).

Os produtos químicos constituem um caso dos mais próximos ao que caracterizaria uma situação de *dumping* ou de longo prazo, baseado na discriminação internacional de preços, parte da política maximizadora de lucros de um grupo de empresas. Nos países produtores, como Estados Unidos e alguns países europeus, a escala de produção é muito grande, e as vendas no mercado doméstico não exaurem as quantidades produzidas. As vendas internas são reguladas por contratos, que permitem fixar preços superiores aos custos marginais; nos mercados externos, estes se igualam.

As medidas AD aplicadas às importações de produtos químicos, bem como às dos demais produtos, resultam de uma avaliação positiva de dano à produção doméstica competitiva, no país importador, feita segundo o que está expressamente recomendado no artigo 3 do Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT 1994, que requer o exame: i) do volume das importações a preços de *dumping* e do seu efeito sobre os preços de produtos similares no

mercado interno; e ii) do conseqüente impacto de tais importações sobre os produtores nacionais desses produtos⁹.

A liberalidade permitida na determinação do *dumping*, assim como a relativa facilidade de constatação do dano à indústria doméstica, são alguns dos aspectos que contribuíram para a popularização dos regimes *anti-dumping*. Uma petição bem formulada tem grandes possibilidades de resultar na imposição de uma medida compensatória. Entre 1980 e 1987, do total de ações AD e anti-subsídios, iniciadas nos Estados Unidos, e de investigações AD, iniciadas na União Européia, as proporções de resultados finais não-negativos foram de, respectivamente, 66% e 64%. No Brasil, do total das 32 ações AD abertas até o final de 1995,¹⁰ 16 terminaram com a imposição de direitos AD definitivos e uma, com um acordo de preços, o que equivale a 53% de resultados não-negativos. Apenas em 12 casos não foi adotado um direito provisório ou definitivo.

O que tem sido requerido, em termos de bom comportamento dos regimes *anti-dumping*, pelo antigo GATT e pela atual OMC, é um elevado grau de adesão às normas e procedimentos fixados nos Acordos sobre a Implementação do Artigo VI do GATT. A nova versão do acordo, que emergiu das negociações da Rodada Uruguai, por exemplo, esclarece, em seu artigo relativo a consultas e solução de controvérsias, que o grupo especial formado pelo Órgão de Solução de Controvérsias para o exame de uma disputa entre países-membros deverá determinar se “as autoridades terão estabelecido os fatos com propriedade e se sua avaliação foi imparcial e objetiva. Se tal ocorreu, mesmo que o grupo especial tenha eventualmente chegado a uma conclusão diversa, não se considerará inválida a avaliação”.

⁹ Com efeito, a existência ou não da prática de *dumping* é uma questão menor na interpretação e uso do Artigo VI do GATT, anterior ou posteriormente às tópicas mudanças introduzidas na revisão feita durante a Rodada Uruguai (GATT-94). O novo acordo, da mesma forma que o produzido na Rodada Tóquio, recomenda, em primeiro lugar, a comparação entre o preço de exportação e o preço do produto similar no mercado doméstico do país exportador. Se não for possível ou adequado, estipula que a margem de *dumping* será determinada por meio de comparação com o preço do produto similar ao ser exportado para um terceiro país — desde que esse preço seja representativo — ou com o custo de produção no país de origem, acrescido de uma margem razoável, relativa a custos administrativos, comercialização e lucro.

¹⁰ Excluiu-se a ação movida contra as importações de coco e leite de coco provenientes das Filipinas, Malaísia, Costa do Marfim, Srilanka e Indonésia, por ter sido encerrada sem a adoção de direitos definitivos e substituída por uma investigação de subsídio.

O uso de salvaguardas foi inaugurado sob a égide do Acordo sobre Têxteis e Vestuário do GATT-94 (Acordo Multi-Fibras), com a aplicação de quotas a tecidos artificiais e sintéticos importados da China, Coréia, Hong Kong, Taiwan e Panamá, a partir de 1º de junho de 1996. De acordo com o Artigo 6 do Acordo sobre Têxteis e Vestuário, tais medidas deverão vigorar por um prazo máximo de três anos sem extensão, ou até que os produtos sejam integrados ao GATT 94. Permanecendo em vigor por um período superior a um ano, o nível de restrição para os anos subsequentes será o nível especificado para o primeiro ano, aumentado a cada ano pela aplicação de uma taxa não inferior a 6%.

Ainda em junho de 1996, o Comitê Consultivo de Defesa Comercial aprovou medida de salvaguarda provisória, com elevação do imposto de importação em 50 pontos percentuais, adicionalmente à tarifa externa comum de 20%, sobre as importações de brinquedos, até 31 de dezembro do mesmo ano. Esta foi a primeira vez que o Brasil recorreu ao Acordo de Salvaguardas, regulamentado no país pelo Decreto nº 1 488, de 11.5.1995, segundo o qual uma medida provisória poderá ser aplicada em circunstâncias críticas, após determinação preliminar da existência de elementos de prova claros de que o aumento das importações causou, ou esteja ameaçando causar, prejuízo grave à indústria doméstica, com uma duração máxima de duzentos dias.¹¹

Com a consolidação do MERCOSUL, porém, deverá prevalecer a tendência observada em outras experiências de formação de mercados comuns e áreas de livre comércio, como na União Européia, onde medidas AD foram abolidas no comércio inter-membros e substituídas por leis que regulamentam a competição. Como situação ideal, no comércio intraMERCOSUL, as leis AD deveriam ser abandonadas em favor, ou de um regime supranacional, ou de regimes antitruste domésticos harmonizados, que penalizem vendas predatórias, mas não uma discriminação internacional não-predatória de preços. Em uma perspectiva mais modesta, os países-membros poderiam continuar aplicando leis AD entre si, sob a condição da criação de um órgão especial de solução de controvérsias, à semelhança do que existe no NAFTA. A necessidade de uma instituição mediadora de soluções de compromisso, porém, só deverá mostrar-

¹¹ Medidas de salvaguarda definitivas podem ser adotadas na forma de elevação de alíquotas do imposto de importação ou de restrições quantitativas, de forma não seletiva. Sua duração máxima é de quatro anos, em condições normais. Nos casos em que o prazo de aplicação for superior a um ano, as medidas deverão ser liberalizadas progressivamente, a intervalos regulares.

se mais premente na medida em que o processo de integração se aprofunde, o que poderá aumentar o número de situações de conflito.

Do ponto de vista da aplicação de medidas AD e de salvaguardas a terceiros países, os regulamentos comuns do MERCOSUL estão em fase de conclusão. As negociações relativas ao estatuto de subsídios e direitos compensatórios contínuos começaram em 1997. Não obstante, prevêem-se dificuldades para sua implementação, já que o ato inicial de abertura de uma investigação teria de ter a aprovação dos quatro países. Durante o restante da década, eventuais divergências serão, possivelmente, contornadas com alguma facilidade, dado que boa parte dos produtos "sensíveis" de cada país estará em listas de exceção à tarifa externa comum, o que minimiza os riscos de um desvio de comércio.

Quanto às medidas de salvaguardas, a partir das reformas empreendidas na Rodada Uruguai, o seu uso deverá intensificar-se, em comparação ao passado. O Brasil, como já se mencionou, lançou mão desse instrumento em tempo recorde, nos primeiros dezoito meses de existência da OMC. Possíveis custos poderão surgir se, caso se adotem salvaguardas definitivas por um período superior a três anos, países exportadores afetados vierem a requerer compensações.

II.7 PERSPECTIVAS SETORIAIS: AGRIBUSINESS, ELETROELETRÔNICA, BENS DE CAPITAL, SIDERURGIA, CONSTRUÇÃO CIVIL

II.7.1 AGRIBUSINESS

O AGRIBUSINESS BRASILEIRO REPRESENTOU, em 1995, aproximadamente 20% das exportações totais do país. Destaca-se, com 8,7% dessas exportações totais, a cadeia da soja, cujo principal componente é o farelo, seguido, na ordem, pelo grão e o óleo bruto; em segundo lugar, encontra-se o café, com 5,2% das exportações totais; o café cru é o principal componente da cadeia, vindo logo após o café solúvel. Outras cadeias importantes são as de açúcar (3,9%), carnes (2,6%) e fumo (2,5%).

Em algumas cadeias como as de café, soja e laranja, o Brasil é um grande produtor mundial, é competitivo, mas apresenta problemas relacionados a perda de mercados e redução de competitividade. A perda de participação no comércio mundial vem ocorrendo, principalmente, para o café e a soja, que, como se viu, são os dois principais produtos do *agribusiness* na balança comercial. Porém, para outras cadeias analisadas, como a da laranja, a perda de participação do país tem conotação diferente.

Café

A perda de competitividade do *agribusiness* constitui problema mais sério para o café. Em 1995, as exportações de café (grão verde e solúvel) representaram 5,2% do total da pauta de exportação brasileira, enquanto que, em 1985, essa participação era de 10,2%, sofrendo, portanto, notável decréscimo. Para o mercado norte-americano, as exportações de café em grão verde decresceram, em valor, de 20% do total exportado pelo Brasil, em 1992, para 15%, em 1995. No que se refere à União Européia, a sua participação caiu de 58,4%, em 1992, para 52,3%, em 1995.

Quanto às exportações brasileiras de café solúvel (expressas em sacas de 60 kg), no período 1992-95, houve incremento das vendas para o mercado europeu, em função da elevação do consumo na Rússia, cuja participação no total das exportações passou de 17,7% para 42,1%, no período considerado. Isso, de certa forma, compensou a perda de penetração ocorrida no mercado norte-

americano, até então nosso principal comprador de café solúvel. O Japão e os países do Leste europeu praticamente não alteraram sua participação no período considerado.

A questão da perda de competitividade do café nacional é um problema mais delicado do que em outras cadeias, pois, além da pressão dos concorrentes, há um decréscimo do consumo *per capita*, nos principais mercados compradores de café verde e solúvel, como Estados Unidos e União Européia, desde os anos 80. A demanda de café vem-se alterando, devido a mudanças de hábitos alimentares, com a entrada de novos tipos de café, como o “gourmet” e os “descafeinados”, além da concorrência dos fabricantes de bebidas frias e de outras bebidas quentes, como o chá.

São fatores inibidores à competitividade internacional:

a) deficiências na qualidade do produto *in natura*, baixa produtividade, falta de coordenação na produção e comercialização, baixo grau de automação e alta capacidade ociosa da indústria processadora, e elevados custos de transportes;

b) tributos aplicados pelos importadores: na CEE, o café em grão brasileiro é taxado em 1,4% (a taxa anterior era 4%), e o café solúvel, em 9% (passará a 10,1%, em 1997). No âmbito do MERCOSUL, a Argentina taxa o café solúvel brasileiro em 18%, mas, para a importação brasileira do produto argentino, a TEC estipula uma alíquota de 2%. No Chile, a tarifa sobre o café solúvel é de 9,68%;

c) acordos internacionais: o Acordo de Lomé estabelece tratamento diferenciado para as importações européias provenientes de ex-colônias daquele continente, especialmente de produtos tropicais como café, cacau e açúcar. Há, também, acordos com países com políticas de combate ao narcotráfico, como a Colômbia, cujo café não é tarifado na CEE;

d) estrutura oligopolizada da indústria de torrefação, nos principais mercados consumidores, que impede a entrada de café com marcas próprias por parte dos países produtores. A tabela II.10 fornece uma dimensão dessa estrutura no segmento de produção e distribuição do café torrado para países selecionados, indicando o número de empresas líderes e a sua participação naqueles mercados, para o ano de 1995; e

e) dificuldade de penetrar nos mercados dos EUA e da CEE com marcas próprias, o que leva os setores exportadores de café torrado moído e/ou solúvel a operar em mercados *spot*, nos quais os preços são determinados pela Bolsa de Nova Iorque.



TABELA II.10

Produção e Distribuição de Café Torrado para Países Seleccionados, por Número de Empresas Líderes e sua Participação no Mercado — 1995

Países	Número de Empresas	Participação Percentual no Mercado (%)
EUA	3	74,6
Alemanha	5	82,0
Holanda	3	90,0
Itália	2	52,0
Inglaterra	2	73,0
França	3	62,0

Não obstante as dificuldades apontadas, há outros fatores que concorrem para melhorar a competitividade internacional do produto brasileiro; são eles:

a) a experiência histórica dos setores exportadores de café, quanto a mercados potenciais e comercialização;

b) a introdução de novas técnicas de plantio, como o café adensado, no Paraná, e o café irrigado, em Minas Gerais, que contribuíram para médias de produtividade de 20 a 40 sacas de 60 quilos por hectare, superiores, portanto, à média brasileira, que permanece em 10 sacas por hectare;

c) potencial de expansão para a produção de cafés especiais, caso do cerrado de Minas, que, na atualidade produz 3 milhões de sacas, com um potencial para produzir mais 7 milhões;

d) aptidão do solos, nas regiões produtoras do Brasil, para produzir diferentes tipos de café demandados pela indústria para a formação de *blends*;

e) quanto aos custos de produção da lavoura cafeeira, segundo estudo da *Landel Mills — Commodities Studies*, os custos de formação, manutenção e colheita do Brasil estariam entre os mais baixos dentre os países produtores; o custo de classificação é que se mostra elevado;

f) quanto ao setor industrial, o segmento de torrefação ganhou competitividade e qualidade com a possibilidade de importar equipamentos, principal-



mente de empacotamento a vácuo, com isenção de IPI. A recente medida de isenção do ICMS para bens de capital e material de consumo irá permitir novos investimentos nos setores de torrefação e solúvel, com impacto positivo em competitividade e produtividade; e

g) a experiência brasileira na pesquisa agrônômica pode ser rapidamente recuperada, ainda mais se considerarmos os aspectos positivos das várias associações de produtores e industriais do café, que podem canalizar rapidamente as demandas do setor.

Soja

O mercado mundial da soja e seus derivados movimentou, em 1994-95, cerca de 17 bilhões de dólares, sendo o farelo e o óleo bruto responsáveis por 57% desse valor. Apesar da magnitude, esses negócios representam cerca da metade do valor do agronegócio do café, US\$ 33,0 bilhões, em 1995, e cerca de 10% dos negócios mundiais com frutas, US\$ 150 bilhões.

Para as cadeias em geral, e também para a da soja, a tendência do mercado mundial é de acirramento da concorrência, nos próximos anos. Os fatores de aumento da concorrência na cadeia agro-industrial da soja são as políticas de incentivos às exportações dos EUA e da UE, a entrada de novos países no comércio mundial, e o crescimento da participação dos produtos substitutos, como óleo de palma e canola. Esses fatores, juntamente com a desregulamentação, alteraram o quadro concorrencial vigente até a década passada.

Comparada ao café, a cadeia da soja estaria numa situação mais favorável, embora também encontre vários fatores restritivos ao seu melhor desempenho competitivo no mercado internacional, entre os quais vale mencionar os seguintes:

- a) baixa produtividade e elevados custos de produção da matéria-prima;
- b) capacidade ociosa da indústria processadora, que afeta negativamente sua rentabilidade e a geração de fundos próprios para investimento;
- c) elevado custo do capital de giro para aquisição da matéria-prima;
- d) custos de comercialização elevados;
- e) carga tributária incidente sobre o produto e os insumos utilizados pelo setor, como fertilizantes, defensivos e máquinas agrícolas;
- f) existência de um grande mercado interno, que pode desestimular a adoção, por empresas do setor, de estratégia de comercialização externa mais agressiva. Há um grande espaço de crescimento do consumo interno, pois a

média de consumo de óleo refinado no país está próxima de 20 kg/hab/ano, contra um consumo de saturação estimado de 40 kg/hab/ano; e

g) políticas de restrição ao livre comércio, representadas por barreiras à entrada do produto brasileiro em grandes mercados consumidores.

Apesar de enfrentar dificuldades, o segmento industrial da cadeia da soja brasileira está bem posicionado. Proporção significativa das plantas pode explorar economias de escala e é considerada moderna. O parque industrial nacional não apresenta defasagem tecnológica significativa em relação ao parque mundial. A tecnologia de produção é considerada madura e acessível e os novos avanços concentram-se na obtenção de processos de produção redutores de custos, com a instalação de plantas de maior escala. As inovações são direcionadas ao desenvolvimento de sementes com características de ácidos graxos que atendam a requisitos de saúde.

O maior problema do segmento industrial dessa cadeia é a alta capacidade ociosa, que pode anular os ganhos de economia de escala. As indicações sugerem que este tem sido um dos fatores responsáveis pelas baixas taxas de rentabilidade do setor. Espera-se que, com o acirramento da concorrência e as mudanças da carga tributária, acelere-se o processo de reestruturação produtiva do setor industrial da cadeia. O prognóstico é o fechamento de plantas de baixa capacidade de processamento e/ou localizadas em regiões de menor produtividade da soja em grão.

A tabela II.11 mostra a participação do Brasil e dos principais competidores no mercado mundial de farelo e óleo de soja. As exportações dos produtos do complexo soja, inclusive soja em grão, têm representado cerca de 8% do valor total das exportações brasileiras, entre 1990 e 1995. O farelo de soja é responsável, em média, por 60% das exportações do complexo soja brasileiro.

As projeções da *Oil Word* (1994) indicam exportações mundiais de farelo de soja no patamar de 35 100 mil toneladas, no período 2003/2007. O Brasil teria a participação de 30% na exportação mundial. Os principais competidores seriam a Argentina e os EUA, com a participação, respectivamente, de 25% e 17%. A projeção para o óleo de soja é que a exportação mundial atinja a faixa de 5 034 mil toneladas, no mesmo período. O Brasil seria responsável por cerca de 21% do mercado mundial, e a Argentina, nosso principal competidor mundial, participaria com 36%.

TABELA II.11a

Comércio Internacional de Favelo de Soja — 1990 a 1996

(Em milhões de toneladas)

	Exportação de Favelo											
	90/91	%	91/92	%	92/93	%	93/94	%	94/95 ¹	%	95/96 ²	%
EUA	5,0	18,6	6,3	22,0	5,7	20,6	4,9	16,4	6,1	19,3	5,1	16,0
Brasil	8,2	30,5	8,8	30,7	8,2	29,7	10,3	34,5	10,5	33,2	11,3	35,4
Argentina	5,6	20,8	6,2	21,7	6,5	23,5	6,8	22,7	6,9	21,8	7,5	23,5
União Europeia	3,7	13,7	4,0	14,0	4,0	14,5	3,9	13,0	4,1	12,9	4,0	12,5
Outros	4,4	16,3	3,3	11,5	3,2	11,6	4,2	14,1	4,0	12,7	4,0	12,5
Total	26,9	100,0	28,6	100,0	27,6	100,0	29,9	100,0	31,6	100,0	31,9	100,0

Fonte: USDA, 1996.

Notas: ¹ Dados preliminares.

² De março de 1995 a março de 1996.

TABELA II.11b

Comércio Internacional de Óleo Bruto de Soja — 1990 a 1996

(Em milhões de toneladas)

	Exportação de Óleo											
	90/91	%	91/92	%	92/93	%	93/94	%	94/95 ¹	%	95/96 ²	%
EUA	0,4	11,1	0,8	18,6	0,6	14,3	0,7	14,6	1,2	19,7	0,8	15,4
Brasil	0,7	19,4	0,7	16,3	0,7	16,7	1,4	29,2	1,6	26,2	1,3	25,0
Argentina	1,1	30,6	1,1	25,6	1,5	35,7	1,5	31,2	1,5	24,6	1,4	26,9
União Europeia	1,2	33,3	1,4	37,6	1,1	26,2	0,9	18,7	1,3	21,3	1,2	23,1
Outros	0,2	5,6	0,3	7,0	0,4	9,0	0,4	8,3	0,6	9,8	0,5	9,6
Total	3,6	100,0	4,3	100,0	4,2	100,0	4,8	100,0	6,1	100,0	5,2	100,0

Fonte: USDA, 1996.

Notas: ¹ Dados preliminares.

² De março de 1995 a março de 1996.

Em um cenário de estabilidade, o Brasil deverá manter, nos próximos anos, sua participação no mercado mundial de farelo de soja e no de óleo bruto. A partir de 1999/2000, a participação do Brasil nesses mercados poderá aumentar. Para isso, é necessário que: a produtividade agrícola alcance a faixa de 2,5 t/ha na virada do século; os custos de transporte e armazenagem, bem como os tributários, sejam reduzidos; a reestruturação das plantas industriais reduza a capacidade ociosa e promova melhor aproveitamento de economias de escala no segmento industrial da cadeia. Nessa hipótese, o Brasil poderia deter cerca de 25% do total mundial das exportações de óleo bruto e 35% do mercado mundial de farelo de soja, por volta do ano 2006.

Suco de Laranja

A participação do suco de laranja brasileiro vem apresentando redução no mercado mundial. Na primeira metade dos anos 90, a participação do Brasil caiu de 51,3% para 46,6%, embora o país mantenha-se como o maior produtor mundial de laranjas e o principal processador dessa fruta.

TABELA II.12

Suco de Laranja, Principais Países Produtores: Safras 1992-93 a 1994-95

(Em toneladas métricas, 65° Brix)

País	1992-93	1993-94	1994-95
Brasil	1 118 000	1 126 000	986 000
EUA	858 537	800 211	911 495
México	25 000	36 000	73 000
Itália	38 475	24 628	30 780
Espanha	24 000	25 000	30 000
Austrália	24 742	24 596	17 683
Israel	19 014	16 799	14 399
Outros	69 361	70 134	54 197
Total	2 177 129	2 133 368	2 117 554

Fonte: *World Horticultural Trade and U.S. Export Opportunities*. USDA, fev. 1996. p. 28-31.

Obs.: Inclui toda a produção de suco de laranja, concentrado ou não.

A menor produção de suco na safra 1994-95 está associada à qualidade das frutas, uma vez que os dados indicam estabilidade no número de laranjas paulistas processadas para suco concentrado (entre 240 e 245 milhões de caixas). Além disso, a produção agrícola continuou crescendo, passando de 307 mi-

lhões de caixas, em 1993, para 322,3 milhões, em 1995, e cerca de 340 milhões, em 1996.

Vários aspectos que foram estimuladores da competitividade desse segmento do *agribusiness*, nas décadas de 70 e 80, tiveram seus efeitos esgotados ou reduzidos na presente década. Entre esses fatores, podem-se destacar: baixos custos de produção agrícola; preços remuneradores aos produtores e processadores; introdução do transporte a granel do suco cítrico concentrado e congelado; e vulnerabilidade das plantações de nosso principal concorrente, os Estados Unidos.

A realidade, hoje, é que apenas 10% dos citricultores utilizam toda a tecnologia disponível, 40% fazem as coisas razoavelmente bem, e existem 50% que só produziram, até hoje, porque a indústria pagava muito bem e não se preocupava muito com a qualidade da fruta.

Como decorrência do desestímulo à modernização tecnológica, tem havido elevação dos custos agrícolas e industriais. Quanto aos primeiros, as informações disponíveis dão conta de que os custos de colheita e transporte aumentaram nas últimas safras, passando de US\$ 140,0 por tonelada de suco, na safra 1986-87, para US\$ 228,0, na safra 1990-91. Constatou-se, também, que os custos industriais, que eram de US\$ 129,0 por tonelada, na safra 1981-87, aumentaram para US\$ 276,0, em 1998-91. Há, além dos custos, outro fator inibidor da competitividade: as doenças que atingem os laranjais.

Como resultado da ausência de esforços para sustentar a competitividade do setor, as projeções de oferta e demanda de suco de laranja mostram perda de participação do Brasil na produção mundial. Os estudos realizados pelo Florida Dept. of Citrus projetam, para um período de dez anos (safas 1994-95 a 2003-4), um crescimento de 30% na produção de suco de laranja na Flórida, que passaria de 1,159 milhão de galões equivalentes SS (*single-strength*), da safra 1994-95, para 1,505 milhão na safra 2003-4, enquanto o Brasil experimentaria uma evolução de apenas 10%, saltando de 1,527 milhão para 1,652 milhão de galões equivalentes SS. No total, adicionando-se produtores menores, como México, Itália, Israel e outros, a produção mundial crescerá 17%, passando de 2,769 para 3,245 milhões de galões equivalentes, no período de 1994-95 a 2003-4. Do lado da demanda, os estudos do Florida Dept. of Citrus estimam que, no período de 1994-95 a 2003-04, a União Européia demandaria mais 252 milhões de galões, os EUA, mais 110 milhões, e os outros países, mais 114 milhões.

Frutas

Como vimos, o volume de negócios do mercado mundial de frutas frescas representa um montante quase cinco vezes maior que o do *agribusiness* do café. Exceto no de laranja e seu suco, em que a participação do Brasil é expressiva, representando mais de 50% da produção mundial, nas demais frutas sua participação é inexpressiva. As frutas frescas representam pouco mais de 10% do mercado global para frutas, respondendo por, aproximadamente, US\$ 16 bilhões, em 1990. Desse total, o Brasil participava com apenas US\$ 50 milhões anuais, ou seja, pouco mais de 0,3%. Atualmente, as exportações brasileiras de frutas frescas superam os US\$ 100 milhões anuais.

Uma visão global da participação do Brasil no mercado mundial de algumas frutas é ilustrada na tabela II.13, que mostra o espaço existente para o país ampliar sua participação nesse segmento. Segundo avaliação do IBRAF — Instituto Brasileiro de Frutas, o comércio mundial de frutas frescas atinge um montante de cerca de 40 milhões de toneladas. Desse total, aproximadamente 95% são comprados pelos países do Hemisfério Norte. Com relação à origem, 90 milhões de toneladas são produzidas no próprio Hemisfério Norte, e as outras 10 milhões, no Hemisfério Sul, e podem ser agrupadas em frutas de contra-estação e frutas tropicais. O mercado de tropicais apresenta-se dominado por frutas já bem conhecidas, como a banana e o abacaxi, e apresenta também grande potencial de crescimento para outras frutas, como a manga, o mamão papaia e as limas ácidas, cujos mercados têm crescido e estão longe de atingirem o seu potencial.

Os fatores limitantes da competitividade das frutas dependem tanto da política do governo quanto das decisões privadas. Há determinantes internos, relacionados a qualidade, preços praticados, condições de armazenamento e alta perecibilidade. Outro grande problema é a variação, de ano para ano, do volume exportado, o que implica baixa confiabilidade dos exportadores do Brasil quanto à regularidade do fornecimento. Além desses fatores, destacam-se, ainda, a aplicação de barreiras tarifárias e não-tarifárias pelos países importadores e a alta carga fiscal média vigente no Brasil.

Estimativas de crescimento da demanda interna de frutas para os próximos anos, efetuadas com base nas projeções de crescimento da renda *per capita* nacional, apontam para incremento anual da ordem de 3,8%, no período 1995/2005. Supondo-se que a produção nacional apresentasse um crescimento semelhante ao do período 1984-93 (de 3,59% ao ano), haveria um déficit de 0,8 milhão de toneladas. Considerando-se as principais frutas, os resultados indicam demandas potenciais acima da produção projetada para

aquelas frutas com produções voltadas, basicamente, para o mercado interno. Já no caso de laranja, maçã e melão, as produções projetadas são superiores às demandas potenciais, o que indica a ocorrência de excedentes exportáveis.

TABELA II.13

Participação Percentual do Brasil no Mercado Mundial de Frutas Seleccionadas, 1990/1994

	Percentual do Volume Mundial Exportado					Percentual do Valor Mundial Exportado				
	1990	1991	1992	1993	1994	1990	1991	1992	1993	1994
Abacaxi	1,33	2,50	2,70	5,29	3,13	1,68	2,74	2,89	4,57	2,62
Laranja e tangerina	1,42	2,13	1,53	1,50	2,14	0,74	0,83	0,64	0,74	0,89
Maçã	0,17	0,08	0,83	0,54	0,66	0,13	0,07	0,84	0,57	0,59
Uva	0,11	0,17	0,39	0,65	0,35	0,14	0,38	0,48	0,88	0,46
Banana	0,56	0,87	0,85	0,77	0,43	0,33	0,59	0,50	0,43	0,26
Limões e limas	0,28	0,38	0,35	0,36	0,22	0,18	0,29	0,31	0,38	0,25
Coco	0,22	0,51	0,29	0,29	0,15	0,56	0,94	0,56	0,50	0,20
Outros cítricos	0,20	0,25	0,27	0,18	0,19	0,14	0,14	0,16	0,11	0,12

Fonte: FAO — *Trade Yearbook*, v. 46, 1992 e v. 48, 1994.

Obs.: Ordenação em função da participação no valor exportado no ano de 1994.

Esses resultados sugerem que, apesar de ser um setor com grande potencial de crescimento das exportações, as perspectivas de evolução do mercado interno irão exigir uma elevação substancial dos níveis de investimentos, para que seja possível aumentar a participação do Brasil no mercado mundial.

O complexo eletrônico encontra-se entre os segmentos mais beneficiados pela recente onda mundial de inovações. Esse setor vem apresentando rápida incorporação de insumos e processos com elevado conteúdo tecnológico, ligados a atividades de processamento, transmissão e recepção de informações digitalizadas, em escala e velocidade crescentes. Além disso, o complexo foi favorecido pela convergência entre seus diferentes segmentos, em termos da tecnologia utilizada, permitindo forte integração entre eles.

O aumento de sua participação relativa no total do valor agregado na indústria torna-o um elemento central do dinamismo do padrão industrial que vem surgindo desde meados dos anos 70.

II.7.2
ELETROELETRÔNICA
DE CONSUMO

A elevada integração do setor, em termos das relações inter-industriais, tem beneficiado o próprio complexo, o qual tem incorporado, com rapidez, novos bens de capital com conteúdo eletrônico crescente, o que, somado às chamadas inovações gerenciais, tem contribuído com a adoção do *padrão de automação flexível*.

Tradicionalmente, o complexo eletrônico é dividido em quatro segmentos: informática, telecomunicações, automação e bens eletrônicos de consumo (BEC). Este detém cerca de 20% da produção mundial do complexo (segundo maior segmento, atrás apenas de informática), o que corresponde, em valor, a US\$ 120 bilhões ao ano.

A indústria de BEC, por seu turno, pode ser desagregada em três linhas básicas de produtos:

- a) Vídeo: abrange a produção de televisores, vídeo-cassetes, aparelhos de vídeo-disco e câmeras de vídeo;
- b) Áudio: abrange a produção de rádios, auto-rádios, toca-discos, CD *players*, sistemas de som integrados, entre outros; e
- c) Outros produtos: inclui fornos microondas, calculadoras, aparelhos telefônicos, instrumentos musicais eletrônicos, etc.

Cada uma dessas linhas tem participações no valor da produção mundial do segmento estimadas em cerca de 55%, 30% e 15%, respectivamente.

O dinamismo do mercado mundial de BEC encontra-se vinculado à atuação de grandes empresas, que operam com grau elevado de concentração, em dimensão globalizada. Também são importantes a introdução constante de inovações e a rápida sucessão de "gerações" de produtos. O melhor desempenho do segmento de vídeo, nos últimos dez a quinze anos, é explicado pelo surgimento recente de inovações como o vídeo-cassete e a câmera de vídeo. Ainda em fase de introdução, também nesse segmento, estão a TV de alta definição (HDTV) e o *home-theater*, fato que gera expectativas de que o segmento continue liderando as vendas na indústria de BEC nos próximos anos.

Desde meados dos anos 80, é possível identificar certa estagnação dos níveis de consumo nos principais países do Hemisfério Norte, causada pelo fim do processo de difusão de diversos BEC. Já nos países em desenvolvimento, a expansão do setor reflete elevadas elasticidades-renda da demanda, e a difusão do consumo desses bens ainda permanece incompleta. Diante disto, o mercado dos países em desenvolvimento tem assumido importância crescente, in-

fluindo, inclusive, nas estratégias de investimento das empresas posicionadas como líderes de mercado.

Ao longo dos primeiros anos da década de 90, a indústria de BEC no Brasil foi marcada por dois fatores centrais: a “herança” do período recessivo dos anos 80 e o impacto do processo de abertura comercial. A partir de 1994, a estabilização deu forte impulso às vendas, sobretudo graças aos ganhos de renda dos estratos mais pobres da população, que passaram a fazer parte do mercado consumidor desse setor. Em resposta à abertura, houve notável atualização tecnológica da indústria de BEC, com a introdução de processos de inserção automatizada de componentes.

O faturamento médio da indústria de eletrônicos de consumo, no período 1990-95, ficou na casa dos US\$ 6,85 bilhões, tendo superado a marca de US\$ 9,65 bilhões, em 1995. Nesse mesmo ano, a participação do segmento no faturamento total da indústria eletroeletrônica brasileira foi de 34,22%.

TABELA II.14

Comércio Externo Brasileiro de Eletroeletrônicos
(Bens de Consumo e Componentes)

(Em US\$ milhões)

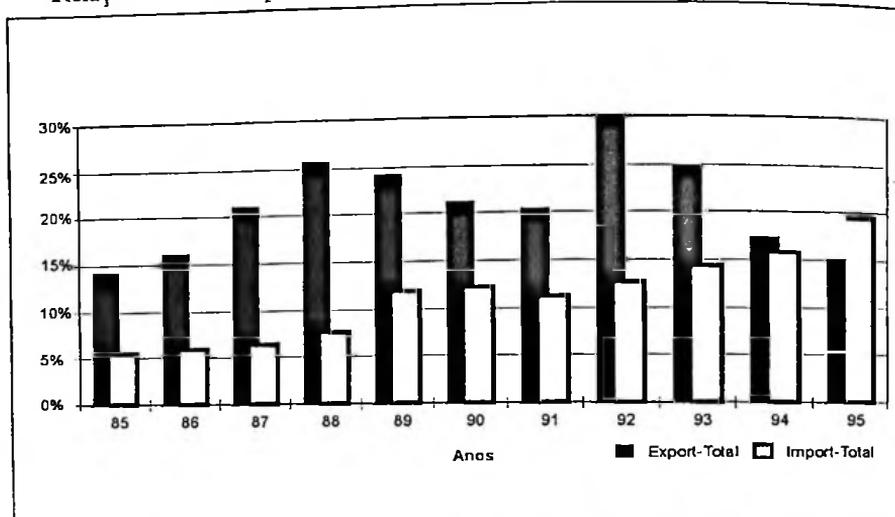
Anos	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bens de consumo¹						
(X) Exportações	897,8	900,9	1 000,0	1 240,9	1 292,8	1 375,0
(M) Importações	550,5	559,5	493,5	859,3	1 205,8	2 202,9
(F) Faturamento	5 496,0	5 826,0	4 894,0	6 472,0	8 775,0	9 653,0
X — M	347,3	341,4	506,5	381,6	87,0	(867,9)
X/F (%)	16,34	15,46	20,43	19,17	14,73	14,24
M/F (%)	10,02	9,60	10,08	13,28	13,74	22,82
Componentes						
(X _c) Exportações	216,9	205,7	283,1	278,0	281,3	320,2
(M _c) Importações	863,0	776,9	707,0	954,8	1 319,6	2 090,6
(F _c) Faturamento	1 676,0	1 066,0	763,0	1 132,0	1 476,0	1 725,0
X _c — M _c	(646,1)	(571,2)	(424,7)	(678,8)	(1 038,3)	(1 770,4)
X _c /F _c (%)	12,94	19,30	37,10	24,38	19,06	18,56
M _c /F _c (%)	51,49	72,88	92,77	84,35	89,40	121,19
M _c /F (%)	15,70	13,34	14,46	14,75	15,04	21,66

Fonte dos dados brutos: ABINEE.

Nota:¹ Produtos classificados pela entidade como “utilidades domésticas eletroeletrônicas”; além de áudio, inclui eletrodomésticos da linha branca e material de escritório.

GRÁFICO II.8

Bens Eletroeletrônicos
Relação entre as Exportações e as Importações e o Consumo Aparente



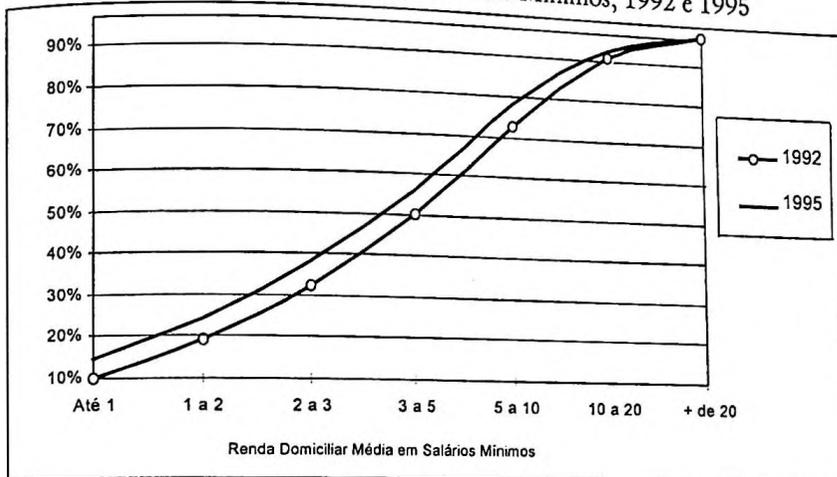
O comércio externo desses produtos registra importante mudança, na primeira metade desta década. A partir de 1994, a demanda interna passou a absorver parcela maior da produção nacional, contribuindo para a redução das exportações, bem como foi responsável por forte impulso às importações, que se estendeu aos componentes, e contribuiu para o déficit registrado em 1995.

Os gráficos II.9 e II.10 mostram a difusão do consumo de televisores em cores, no período 1992-95, em decorrência dos efeitos da estabilização. Entre 1992 e 1995, o número de domicílios com televisor colorido, nas faixas de até um e entre um e dois salários-mínimos de renda média, passou de 10% e 19% para cerca de 15% e 24%, respectivamente. Já na faixa acima de vinte salários-mínimos, o consumo já se mostrava estagnado em 1992, quando mais de 97% dos domicílios já dispunham de televisores a cores; nesse estrato de renda, o aumento da difusão foi de apenas 0,1%.

Idêntico efeito é observado para outros segmentos da indústria eletroeletrônica que também apresentam difusão limitada. Em 1995, o percentual médio de domicílios que possuíam lavadoras de roupas e frízers era de apenas cerca de 25% e 15%, respectivamente.

GRÁFICO II.9

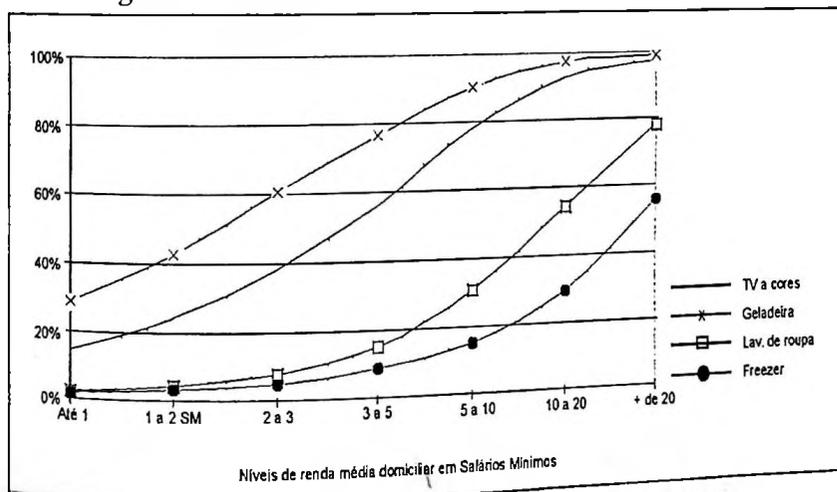
Percentual de Domicílios que Possuem TVs a Cores segundo a Classe de Renda Média em Salários-Mínimos, 1992 e 1995



Fonte dos dados originais: IBGE — Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios, 1992 e 1995.

GRÁFICO II.10

Percentual de Domicílios que Possuem Alguns Eletroeletrônicos segundo a Classe de Renda Média em Salários-Mínimos, 1995



Fonte dos dados originais: IBGE — Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1995.

A fim de avaliar as perspectivas do segmento de eletrônicos de consumo no Brasil, nos próximos cinco a dez anos, foram estimadas funções de oferta e demanda de um bem típico, o televisor a cores.¹² Essas estimativas permitem chegar a algumas conclusões importantes. Em primeiro lugar, a elasticidade-renda da demanda por televisores a cores mostra-se, como esperado, bastante superior a 1. Tal fato demonstra que, diante de uma trajetória de crescimento sustentado da renda nos próximos anos, deve-se esperar uma resposta extremamente positiva da demanda por esse bem. Caso a renda agregada se eleve a taxas da ordem de 5% e 7% ao ano, em média, nos próximos dez anos, pode-se esperar que a demanda por televisores eleve-se a taxas três vezes maiores, ou seja, de 15% e 21% ao ano.

Entre os fatores que conferem consistência a essa previsão encontra-se o fato de que o consumo de televisores a cores ainda é pouco difundido entre os estratos de renda mais baixos, fato que tende a favorecer a preservação da elevada elasticidade-renda estimada para o período 1980-95.

Outro fator refere-se à relação entre preço de oferta e produtividade. Observamos que o preço relativo dos eletrodomésticos reduziu-se, mais que proporcionalmente, em relação ao aumento da produtividade, o que indica que o comportamento dos preços foi afetado, também, pela elevação da concorrência no setor, decorrente da entrada de novas empresas, sobretudo nos últimos quatro anos. Com a continuidade do processo de modernização do parque produtivo nacional nos próximos anos, espera-se que os preços dos eletroeletrônicos mantenham a forte tendência de queda ocorrida a partir de 1988 (ver gráfico II.11), o que deve colaborar com o crescimento das vendas.

¹² As formas funcionais utilizadas, bem como os parâmetros estimados, foram os seguintes:

Demanda:

$$q = -0,82 p + 2,84 y + 0,15 d - 25,6$$

(-6,5) (10,7) (2,8) (-6,5)

Oferta:

$$p = 0,83 q - 2,56 b + 9,51$$

(1,1) (-1,7) (6,9)

em que:

q = quantidade demandada/ofertada de televisores a cores;

p = preço relativo (cuja *proxy* foi a relação entre o IPA dos eletrodomésticos e o ICV-RJ, da FGV);

y = índice de PIB real;

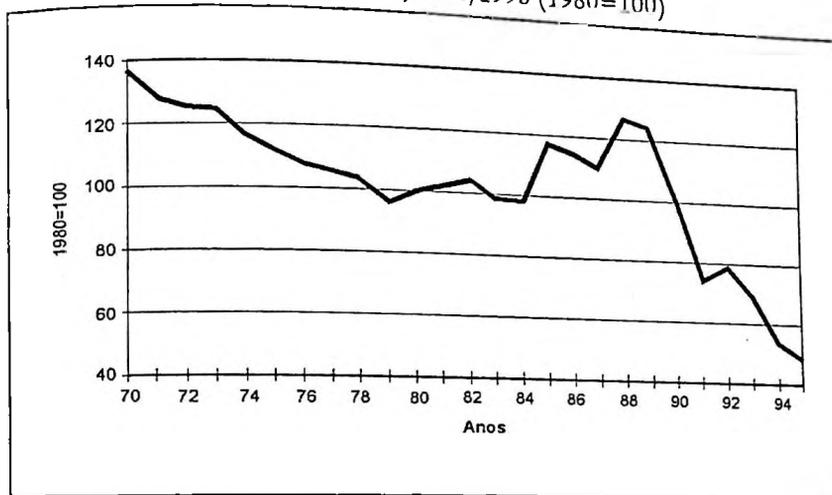
b = índice de produtividade (cuja *proxy* foi a razão entre a produção real e o pessoal ocupado na produção do setor de material elétrico e de comunicações); e

d = *dummy* para os anos em que há Copa do Mundo de futebol.

Todas as variáveis foram utilizadas em log. O período amostral foi 1980-95.

GRÁFICO II.11

Índice de Preços Relativos dos Eletrodomésticos¹, 1980/1995 (1980=100)



Nota: ¹ Relação entre o IPA-eletrodomésticos e o ICV-RJ, da Fundação Getúlio Vargas.

Perspectivas otimistas também resultam da estimativa de funções semelhantes para outros eletroeletrônicos: refrigeradores e aparelhos de ar condicionado (na linha dos não-portáteis) e batedeiras e ferros de passar (na linha de portáteis), como se pode ver na tabela II.15.

TABELA II.15

Eletroeletrônicos — Demanda e Oferta

	Demanda		Oferta (preço)
	Elasticidade-Preço	Elasticidade-Renda	Elasticidade-Produtividade
TVs a cores	-0,82 (-6,5)	2,84 (10,7)	-2,56 (-1,7)
Refrigeradores	-0,09 (-0,4)	0,72 (1,5)	-1,99 (-1,0)
Ap. ar condicionado	0,37 (1,4)	3,53 (6,5)	-1,34 (-3,9)
Batedeiras	-0,68 (-2,3)	0,68 (1,1)	-2,71 (-0,4)
Ferros de passar	-0,06 (-0,2)	0,65 (1,2)	-1,84 (-1,2)

Obs.: Os números entre parênteses referem-se aos valores das estatísticas t de student.

Note-se que a elevada elasticidade-renda da demanda por televisores a cores somente é comparável à dos aparelhos de ar condicionado. No caso de refrigeradores, batedeiras e ferros de passar, essa elasticidade é claramente mais baixa, revelando a maior difusão do consumo desses itens. Pelos dados da PNAD é possível avaliar melhor essa difusão. Segundo essa pesquisa, mais de 73% dos domicílios do país dispunham de geladeira, em 1995, percentual que atinge cerca de 30% mesmo no estrato de renda mais baixo, até um salário-mínimo por pessoa. Ao mesmo tempo, apenas cerca de 60% dos domicílios possuíam televisores a cores, percentual que, naquele estrato, não atinge 15%.

Também é notável que o repasse dos ganhos de produtividade é observado no caso de todos os demais itens de consumo analisados, além dos televisores, fato que permite esperar uma redução consistente dos preços dos eletroeletrônicos nos próximos anos.

Além disso, a disponibilidade de crédito mantém-se como condição básica para um processo de difusão do consumo de eletrônicos, dado o seu valor unitário relativamente elevado.

II.7.3 BENS DE CAPITAL

A indústria brasileira de bens de capital incorpora uma enorme dispersão de condições competitivas inter e intra-setoriais. Essas diferenças referem-se às distintas categorias de bens produzidos, à divisão entre segmentos produtores de bens seriados e sob encomenda, ao porte e à divisão do controle da propriedade do capital das empresas líderes entre grupos nacionais ou estrangeiros, ao nível de atualização tecnológica e às assimetrias na capacidade de alavancagem financeira das empresas que operam nos diversos sub-setores, gerando padrões de concorrência diversos. Essa heterogeneidade traduz-se na ocorrência de impactos diferenciados da abertura sobre os distintos componentes desse agrupamento, impedindo que sejam extraídas generalizações a partir da análise de informações agregadas.

Até fins da década de 80, o setor produtor de bens de capital apresentava, como um dos traços principais, um coeficiente de importação pró-cíclico. Prevalcia um estilo de expansão da demanda por importações de bens de capital que crescia de forma complementar à produção interna, face à elevação da taxa de investimento nos períodos de aceleração do crescimento.

A dinâmica do setor era sustentada por medidas de política industrial de caráter contraditório, em que protegiam a produção nacional de bens de capital da concorrência externa e, ao mesmo tempo, estimulavam a importação de itens que não possuíssem similar nacional. Como resultado, o setor passou a

registrar um coeficiente de importação superior à média da indústria de transformação.

A análise combinada da evolução do coeficiente de importação e dos índices de *quantum* da produção, no período 1975-90, demonstra a vigência desse caráter de complementaridade da demanda por importações em relação à produção doméstica. Esta gerou um estilo de crescimento industrial que se esportava, não apenas em um padrão pró-cíclico de evolução do coeficiente importado, como também na flutuação desse coeficiente em limites relativamente estreitos. Em suma, até o final da década de 80, esse padrão de complementaridade não permitia distanciamento muito grande da produção doméstica de bens de capital em relação às importações.

A abertura externa, conjugada à recessão no início dos anos 90, fez com que as importações de bens de capital perdessem sua característica de complementaridade em relação à produção doméstica, ao mesmo tempo em que ampliou sua contribuição para ganhos de produtividade da indústria nacional, gerando estímulos ao incremento das taxas de inversão.

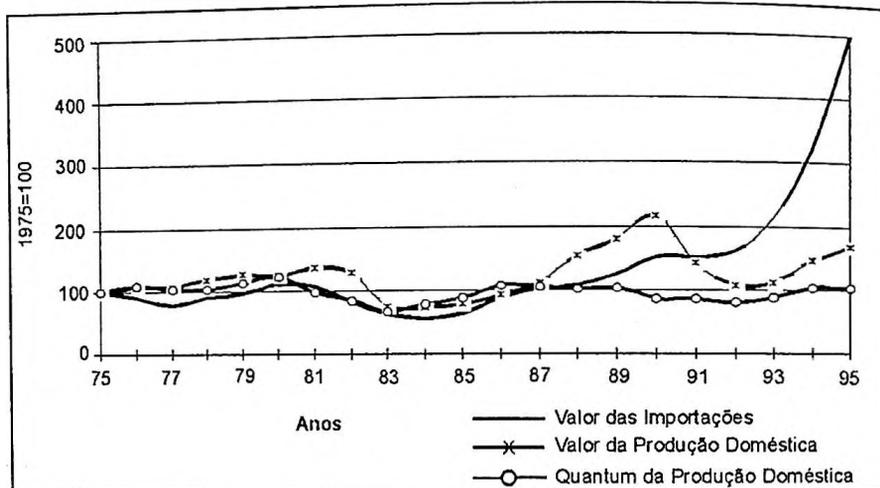
A importância dos bens de capital importados para a produtividade industrial revela-se na análise da evolução dos índices da sua produção doméstica, da formação bruta de capital fixo (FBKF) e das suas importações. A partir de 1990, o seu coeficiente de importações aumenta acentuadamente, enquanto a produção doméstica permanece praticamente no mesmo patamar verificado na década anterior. A partir de 1992, as importações passam a contribuir, de forma decisiva, para a recuperação da taxa de investimento. Entre os anos 1995 e 1996, as compras externas viabilizaram a manutenção de taxas de investimento (a preços de 1980) superiores às observadas durante o período recessivo de 1990-92.

Essa importância crescente das importações, bastante distinta do caráter complementar observado até os anos 80, indica a ocorrência de uma alteração estrutural das relações interindustriais, induzida pelo processo de abertura externa. É possível que, ao longo dos próximos anos, essa alteração se expresse na manutenção de um coeficiente de importações mais elevado que a média histórica. No entanto, a elevação rápida e intensa das importações, nos últimos cinco anos, indica que esse processo de ajuste reflete um momento de exacerbção, ou seja, o coeficiente importado encontra-se, atualmente, acima do valor que deverá assumir a longo prazo. Isso significa que, após uma elevação pronunciada, a parcela relativa às importações no total do consumo aparente de bens de capital deverá reduzir-se, tão logo a própria indústria doméstica

possa assimilar as novas condições de concorrência e beneficiar-se do maior acesso às importações. Este ponto será desenvolvido adiante.

GRÁFICO II.12

Índices de *Quantum* e de Valor em Dólares da Produção Doméstica e de Valor em Dólares das Importações de Bens de Capital



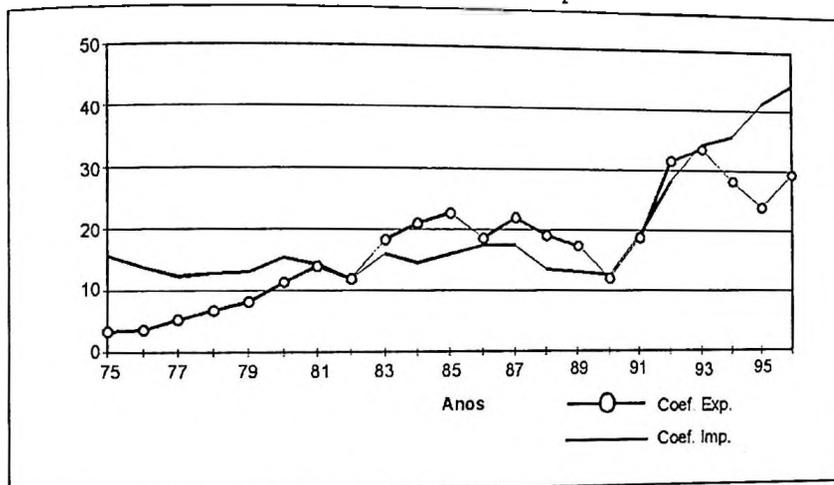
A dimensão do atual processo de transformação estrutural pode ser melhor compreendida quando comparada com outros períodos. Entre 1975 e 1982, como resultado dos projetos substituidores de importação de políticas comerciais restritivas, o coeficiente de importação de bens de capital (importações / consumo aparente) reduziu-se cerca de 25,3%, passando de 15,8 para 11,8, enquanto, no período 1990-95, esse coeficiente cresceu de 12,6 para 41,40, ou seja, 228,6% (ver gráfico II.13). Os números deixam claro que a magnitude das variações no coeficiente de importação de bens de capital, em decorrência da abertura comercial, foi significativamente mais intensa do que aquela verificada para o período 1975-82, o que revela a intensidade das modificações ocorridas no setor na década atual.

A despeito de crescer significativamente, em relação ao patamar médio dos anos 80, o coeficiente de exportação de bens de capital não apresentou, nos anos 90, um desempenho comparável ao do coeficiente de importação, reduzindo a possibilidade de reorientação da produção local para o exterior de modo a compensar a maior participação dos importados na demanda doméstica. Conforme se verifica no gráfico II.13, o coeficiente de exportação, após

atingir um piso mais baixo em 1990, cresceu até 1993, voltando a decair no biênio 1994-95. Portanto, ao mesmo tempo em que cresciam as importações de bens de capital e seu consumo aparente, o *quantum* da produção doméstica permanecia próximo ao patamar observado para os anos 80, enquanto as exportações cresciam a uma taxa bem inferior à taxa de incremento das importações do setor, agravando a balança comercial dessa categoria de bens.

GRÁFICO II.13

Coefficientes de Exportação e de Importação de Bens de Capital



Para uma visão de futuro, a hipótese deste trabalho é de que, a longo prazo, o coeficiente de importação deverá situar-se em níveis inferiores aos observados em 1997, muito embora permaneça acima de sua média histórica. Isso significa que, após atingir um valor-limite em 1997, esse coeficiente deverá se reduzir lentamente, a médio prazo, até convergir para um valor relativamente estável. Essa trajetória seria coerente com um processo de ajuste do próprio setor doméstico de bens de capital, o qual também se beneficiaria da modernização viabilizada pelo maior acesso às importações.

No que se refere às exportações, admite-se recuperação, após a queda observada em 1996, que elevaria a média anual de crescimento das exportações de 5%, em 1997-98, para 7%, no final do período de projeção. A partir dessas hipóteses, é possível projetar uma taxa de crescimento para a produção do-

méstica do setor de 8,3% ao ano, entre 1997 e 1998, de 10,0%, entre 1999 e 2001, e de 13,7% anuais, entre 2002 e 2006.

TABELA II.16

Percentuais Médios de Crescimento e
Coeficientes do Comércio Externo

	1997/98	1999/2001	2002/2006
Percentuais médios de crescimento			
Formação bruta de capital fixo ¹	9,1	11,0	16,2
Produção doméstica	8,3	10,0	13,7
Importações	11,4	8,2	14,7
Exportações	5,0	6,0	7,0
Coeficientes do comércio externo			
Importação	45,6	43,5	42,1
Exportação	28,7	26,2	21,4

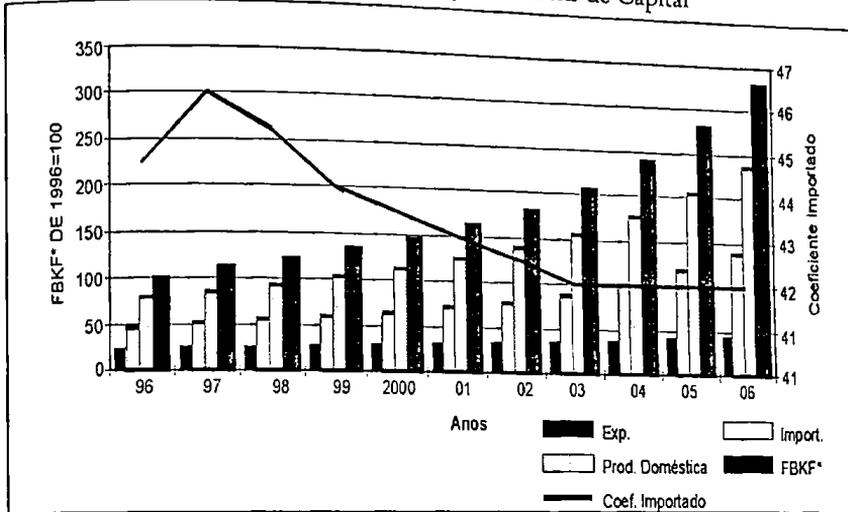
Nota: ¹ Parcela relativa a máquinas e equipamentos.

As linhas gerais do processo de ajuste estrutural do setor aparecem nas trajetórias simuladas. Note-se que, nos três subperíodos, o coeficiente de importação permanece nitidamente acima de sua média histórica, convergindo para seu valor de longo prazo no início do terceiro subperíodo. Por sua vez, a relativa queda do coeficiente exportado deve-se às altas taxas de crescimento da demanda doméstica, alvo preferencial da indústria nacional. As trajetórias resultantes desse conjunto de hipóteses aparecem em detalhes no gráfico II.14.

A alteração da dinâmica do setor de bens de capital ocorre no bojo de um processo intenso de ajuste estrutural e redimensionamento do setor, que tem como principais determinantes as novas condições impostas pela integração com os mercados externos e pelo esgotamento do modelo de substituição de importações. Todavia, ainda que a exposição à concorrência e a menor interferência do Estado forcem os agentes econômicos a buscarem maior eficiência, a superação positiva dos impasses vividos pelo setor de bens de capital brasileiro é algo difícil de se realizar na ausência de uma ação efetiva do setor público, dadas as características de defasagem e dificuldades de capacitação tecnológica, que imperam em boa parte do setor. Adicionalmente, a recuperação da indústria brasileira de bens de capital não prescinde da definição clara de um horizonte de crescimento sustentável, sobretudo no que se refere às taxas domésticas de investimento.

GRÁFICO II.14

Trajetórias Simuladas para a Formação Bruta de Capital Fixo*, Coeficiente de Importação, Produção Doméstica, Importações e Exportações de Bens de Capital



Uma reestruturação “ativa” do setor se faz tanto mais importante quanto se tem em conta seu papel enquanto difusor de progresso técnico e de ganhos de produtividade entre os diversos segmentos da economia. Para isso, importa destacar a necessidade da implementação de políticas públicas direcionadas especificamente para o setor, de modo a minimizar os impactos desestruturantes da maior exposição à concorrência externa e, paralelamente, procurar maximizar sua capacitação competitiva face a um novo ciclo de expansão da economia brasileira. Dentre os elementos centrais de tais políticas, dois se destacam: (i) a criação de mecanismos adequados ao financiamento do investimento, fator decisivo para sustentar a expansão do conjunto da economia, e (ii) o apoio ao desenvolvimento tecnológico, vital para o setor de bens de capital enquanto segmento difusor de progresso técnico para a indústria.

A evolução de longo prazo do mercado mundial de produtos siderúrgicos tem-se caracterizado por dois movimentos principais. Pelo lado da demanda, nota-se a persistência da antiga tendência à redução da intensidade de utilização do aço comum nos países desenvolvidos, seja pela sua substituição por outros materiais, como alumínio e plásticos, seja pela utilização de aços mais

II.7.4
SIDERURGIA

leves e nobres.¹³ Já nos países em fase de industrialização, a tendência é aumentar a utilização desse insumo, por conta dos investimentos necessários à formação do capital fixo (maquinário e construção civil).

TABELA II.17

Comércio Mundial de Aço por Área — 1994

(Em milhões de toneladas)

Importações De	União Européia (12)	Outros Europa Occidental	Europa Oriental	ex-URSS	América do Norte	América Latina	África & Orien. Médio	China	Japão	Outros Ásia	Oceania	Total Importações
União Européia (12)	49,9	7,4	5,3	2,1	0,1	0,7	0,4	0,0	0,2	0,1	0,0	33,3
Outros Europa Occidental	7,0	1,6	1,0	1,0	0,0	-0,4	-	0,0	0,2	-0,0	11,4	11,4
Europa Oriental	0,8	0,3	1,2	0,8	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-	-	3,1
ex-URSS	0,3	0,1	0,1	2,9	0,0	0,0	-	0,0	0,4	0,0	-	3,8
América do Norte	10,1	1,2	0,9	2,4	6,2	3,8	0,5	0,1	3,7	1,7	-	31,3
América Latina	1,7	0,2	0,3	0,2	1,1	3,4	-	0,0	0,4	0,1	0,5	7,3
África Oriente Médio	3,2	0,6	0,8	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	5,4
China	1,2	1,4	0,9	7,8	0,1	0,8	-	-	4,3	5,0	0,0	21,5
Japão	0,1	0,3	0,1	0,3	0,0	0,5	0,0	0,2	-	3,8	0,5	5,7
Outros Ásia	4,6	4,5	4,8	9,4	0,4	4,4	1,0	1,7	11,8	7,2	0,2	52,0
Oceania	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,4	0,3	2,1	1,7
Total Importações	81,5	19,1	16,2	27,4	8,1	14,4	2,1	2,2	22,4	18,7	0,5	215,3

Fonte: International Iron and Steel Institute — IISI.

Pelo lado da oferta, a resposta do setor é modernizar o controle do processo produtivo para atender a esse novo perfil da demanda. No padrão produtivo anterior, as plantas tinham uma escala mínima eficiente elevada, e a estratégia era aumentar a capacidade dos altos-fornos e obter processamento contínuo e rápido do material, instalando lingotamento e laminação contínuos e linhas de revestimento. Em contraste com a ênfase na escala verificada no pas-

¹³ Estima-se que uma tonelada de aço, no ano 2000, preste o mesmo serviço que faziam duas toneladas, em 1970. É crescente, também, a utilização de ligas com menor conteúdo de aço.

sado, a estratégia atual é: (i) flexibilizar a produção para atender a exigências cada vez mais específicas dos clientes, e (ii) enobrecer o aço produzido. Para possibilita aproximar a laminação da conformação final. Novas tecnologias também favorecem o aparecimento de uma franja competitiva de mini-usinas, que, no Brasil, têm demonstrado bastante vitalidade.

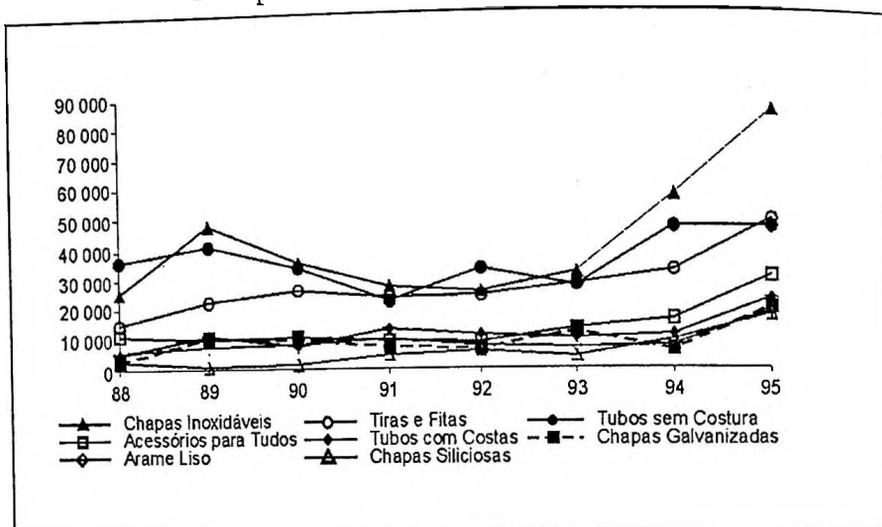
A consolidação dos grandes blocos econômicos também é um fator importante na determinação dos fluxos de comércio. Como se pôde ver na tabela II.17, os países desenvolvidos ainda respondem pela maior parte do comércio mundial de siderúrgicos, tanto do lado da produção quanto do consumo. É bom lembrar que esses mesmos países exportam um volume significativo de produtos intensivos em aço (notadamente bens metal-mecânicos, material elétrico e de transporte), que não são contabilizados nessa tabela. Os países do Leste asiático e a América Latina são outros grandes mercados potenciais. Talvez maior que o domínio do comércio de produtos siderúrgicos seja o controle da tecnologia pelos países desenvolvidos, que são um fator a compensar as vantagens comparativas de custo de mão-de-obra e matéria-prima dos países emergentes. Fora daquele circuito, o Brasil desponta como um país-líder em tecnologia no setor, muito embora os gastos de P&D no Brasil ainda sejam baixos — 0,6% do faturamento, contra 2% dos países desenvolvidos.

A abertura comercial afetou pouco o mercado siderúrgico brasileiro. A importação limita-se a segmentos para cuja produção a indústria nacional ainda não atingiu a escala mínima. O gráfico II.15 mostra os principais produtos da pauta de importação, em termos de valor. Na tabela II.21, percebe-se que esses mesmos produtos têm produção nula ou insignificante no país. A liberação de preços que precedeu a privatização não chegou a ser totalmente compensada pela abertura comercial; os preços dos produtos siderúrgicos como um todo lograram retomar o patamar praticado antes do controle do governo, que achatara as margens dos produtores em meados dos anos 80 — naquela época, os preços externos mais atraentes e o crescimento da oferta acima da demanda interna foram uma combinação perfeita para elevar as exportações de siderúrgicos. A situação atual é que os preços praticados internamente estão mais altos que os externos¹⁴ (ver tabela II.18), mas a penetração de importações ainda é bastante localizada, devido à elevada capacidade instalada existente.

¹⁴ Naturalmente, o preço médio das vendas internas é maior, também, porque os produtos semi-acabados, de menor valor agregado, têm participação maior nas exportações que no mercado interno.

GRÁFICO II.15

Principais Produtos Importados (por valor)



O mercado interno torna-se ainda mais atraente quando se leva em conta a expectativa de crescimento do consumo e da produção de bens duráveis e dos investimentos em infra-estrutura, intensivos em aço. De 1992 a 1995, o consumo de siderúrgicos, registrado pelas indústrias automobilística e de autopeças, eletroeletrônicos e utilidades domésticas e comerciais,¹⁵ mais a construção civil, respondeu por 54% do acréscimo de 3 037 mil toneladas do consumo total. Os projetos de novas fábricas de automóveis, em particular (no valor total, já anunciado, de US\$ 3,5 bilhões, somente para novas montadoras), sinalizam uma importância crescente para a indústria automobilística como compradora da siderurgia. As privatizações das ferrovias e dos serviços de utilidade pública (geração e distribuição de eletricidade, distribuição de gás e telecomunicações) são outra fonte potencial de incremento da demanda.

¹⁵ A indústria automobilística consome, principalmente, chapas e bobinas a frio e chapas galvanizadas. A de autopeças demanda principalmente bobinas e chapas grossas, bobinas e chapas a frio e a quente. As compras da construção civil são majoritariamente de vergalhões, fios-máquinas e trefilados comuns e chapas galvanizadas. O setor de utilidades domésticas e comerciais é um importante mercado para chapas e bobinas a frio e fios-máquina e trefilados comuns. Dentre esses insumos siderúrgicos, as importações foram mais necessárias para chapas galvanizadas e fios-máquina.

TABELA II.18

Evolução das Exportações, Importações e Vendas Internas Brasileiras

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Produção (1000 t)	24 657	25 055	20 567	22 617	23 934	25 207	25 747	25 141
Exportações (1000 t)	10 044	10 099	8 651	10 582	11 447	11 978	10 571	9 471
Preço médio export. (US\$/t)	299	327	297	306	285	282	310	354
Vendas internas (1000 t)	11 219	11 777	8 793	9 025	8 375	11 110	11 604	11 640
Preço médio interno (US\$/t)	737	773	838	631	726	634	679	658
Importação (1000 t)	113	305	196	160	178	197	214	288
Preço médio import. (US\$/t FOB)	1 477	930	1 219	1 245	1 172	1 091	1 186	1 391

Fonte: IRS.

As perspectivas de vendas para o setor de autopeças, contudo, ainda são incertas. O regime automotivo atual prevê alíquotas bem baixas para a importação de peças: 5,4%, em 1997, 8,1%, em 1998, e 10,8%, de 1999 em diante, além de ter reduzido o índice de nacionalização, de 95% para 60%, embora crie um limite à importação no valor de dois terços das exportações. A acirrada concorrência que as empresas nacionais enfrentam representa séria restrição, no curto e médio prazos, ao seu crescimento, e, por conseguinte, às vendas de aço para o setor. É bom lembrar, também, que os insumos provenientes do MERCOSUL contam como nacionais no cálculo do índice de nacionalização.

No *front* externo, o crescimento do faturamento das empresas depende de quatro fatores: câmbio, custos de produção, custos sistêmicos (o custo Brasil) e *mix* de produtos. Quanto ao primeiro fator, não se espera que sofra alteração no médio prazo. Já o segundo fator é objeto de ação da maioria das empresas, que têm muito a investir para se modernizarem.

Por exemplo, a porcentagem da produção obtida com a utilização de lingotamento contínuo ainda é baixa: 63,4%, em 1995, a menor entre os grandes produtores da América Latina e uma das menores do mundo (a média mundial era de 75,7%, no mesmo ano). Atingir 100% pode representar uma economia de \$10 por tonelada no custo de produção, como espera a CST para 1998.

TABELA II.19

Evolução da Produtividade da Indústria Siderúrgica Brasileira

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Pessoal ligado à produção	167 414	131 663	121 500	109 707	101 528	97 414	89 246
Produção de aço bruto (1.000 t)	25 055	20 567	22 617	23 934	25 207	25 747	25 141
Produtividade (t/cmp/ano)	150	156	186	218	248	264	282

Fonte: IBS.

TABELA II.20

Produtividade da Indústria Siderúrgica no Mundo

Países	Produção (milhões de t)	Empregos (milhares)	Produtividade
Itália	27,8	41	678
Coreia do Sul	36,8	67	549
Estados Unidos	93,5	171	547
França	18,1	39	464
Reino Unido	17,6	38	463
Alemanha	42,1	91	463
Japão	101,7	252	404
Canadá	14,4	54	267
Índia	20,2	280	72
China	93	4 608	20

Fonte: IISI.

Obs.: Dados de 1995.

Graças a profundas mudanças organizacionais (principalmente nas estatais privatizadas) — que incluíram redução do pessoal operacional em quase 50% — e recentes investimentos em modernização tecnológica, a produtividade média, medida em toneladas por empregado/ano, subiu 81%, entre 1990 e 1995 (ver tabela II.19). Ainda assim, está bem abaixo dos valores observados nos principais países produtores (ver tabela II.20), o que é compensado pelo custo mais baixo da mão-de-obra, da matéria-prima e da energia elétrica.

Com relação ao custo Brasil, os diversos itens de custo associados a transportes, portos, impostos e encargos financeiros somam até 21% do preço final, no mercado interno, e 11,8% (graças às isenções fiscais) do preço internacional, um valor alto, se considerarmos que o custo de produção FOB é, no máximo, 50% do preço interno.

Com relação ao *mix* de produção, vale lembrar que 40% de nossas exportações (em valor) são de produtos semi-acabados, que têm baixo valor agregado, enquanto 30,4% das importações são de aços especiais e revestidos. Historicamente, o país tem investido extensivamente nas etapas iniciais (de redução), em que as vantagens de custos das matérias-primas são pronunciadas, mas não tem *expertise* nas etapas finais (de laminação).

Os gráficos II.16 e II.17 ilustram o problema: mostram que os produtos de maior valor agregado, tanto na pauta de exportações quanto na de importações, são acessórios para tubos, chapas inoxidáveis, tiras e fitas, tubos com costura e alguns trefilados. No entanto, esses segmentos representaram apenas 8,4% do valor exportado total do setor, em 1995, enquanto, do lado das importações, responderam por exatos 50% do total.

O problema do *mix* de produção parece ainda mais dramático ao se examinar a tabela II.21. Nela estão listados doze produtos para os quais dispomos de dados sobre produção, vendas internas, exportações e importações e de cálculo dos índices de vantagem comparativa;¹⁶ primeiro, note-se que o preço médio dos produtos siderúrgicos exportados pelo Brasil é menor que o preço médio das importações em dez dos segmentos discriminados. Segundo, o preço médio da exportação decresce, quase monotonicamente, à medida que a nossa vantagem comparativa revelada aumenta. Em outras palavras, os segmentos em que o Brasil está especializado são os de menor valor agregado, e mesmo nestes, quase sempre se exportam os produtos de menor valor.

¹⁶ A fórmula utilizada é a de Lafay:

$$I_k = \frac{1.000}{Y} \left[(X_k - M_k) - \frac{(X_u + M_u)}{(X_i + M_i)} \cdot (X_i - M_i) \right],$$

em que X_k e X_i são, respectivamente, as exportações do segmento k e as exportações totais (no caso, utilizamos como referencial o total do setor) pelo país i ; M_k e M_i são o análogo para as importações; e Y é a produção (todos medidos em *quantum*, i.e., tonelagem).

TABELA II.21

Produção e Comércio Exterior, 1995

Produtos	Vantagem Comparativa Revelada (Índ.Lafay)	Produção/Consumo Aparente (%)	Exportação/Consumo Aparente (%)	Importação/Consumo Aparente (%)	Preço Médio de Exportação (US\$/t)	Preço Médio de Importação (US\$/t)
Semi-acabados	204,1	154,5	119,7	65,2	272	1 712
Bobinas e chapas finas a quente	38,8	103,7	22,1	18,4	350	1 048
Bobinas e chapas grossas	36,3	65,5	24,4	58,8	392	1 446
Vergalhões	10,4	115,9	17,6	1,7	288	320
Fio-máquina	5,9	15,3	4,0	88,7	308	773
Perfis estruturais	-4,7	6,3	1,0	94,7	445	1 019
Folhas-de-flandres	-7,7	5,5	1,7	96,2	643	851
Bobinas e chapas finas a frio	-11,6	25,1	1,6	76,5	460	580
Barras	-12,8	6,5	1,1	94,6	742	1 103
Chapas e bobinas siliciosas	-25,2	0,5	0,1	99,5	1 004	923
Trilhos e acessórios	-33,6	0,1	0,0	99,9	n.d.	n.d.
Chapas e bobinas inoxidáveis	-45,5	0,4	0,1	99,6	2 069	2 482
Tubos sem costura	-48,9	0,7	0,2	99,5	565	1 198

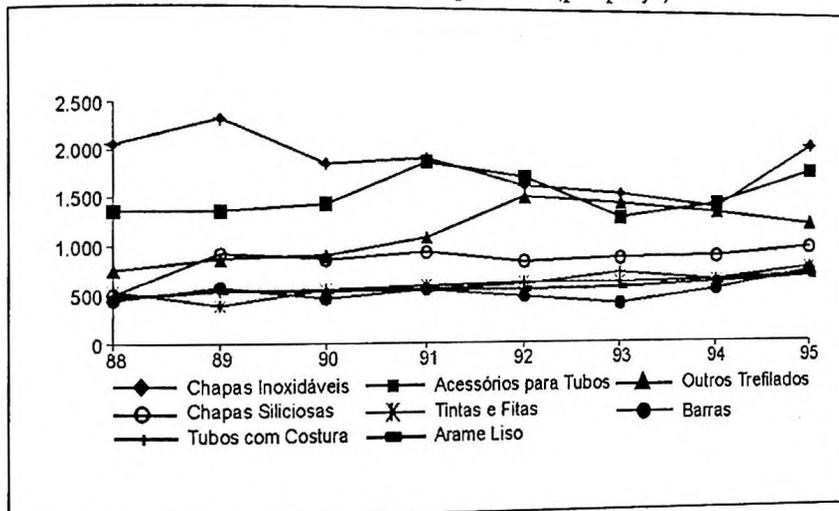
Fonte: IBS.

É fundamental, portanto, melhorar o perfil das exportações, aumentando a proporção de produtos com maior valor agregado. Nesse sentido, dois investimentos merecem destaque. O primeiro, anunciado em 24/2/97, é a instalação de uma unidade de laminação a quente na CST, adicionando-se uma etapa de produção à frente em parte da planta, e, com isso, agregando-se valor a parte da produção (43%). Só que essa agregação de valor deslocará exportações para o mercado interno (embora previna contra futuras importações), já que se trata de um produto com maior potencial no mercado interno, graças ao crescimento previsto na demanda das indústrias automobilística e de ele-

produtos domésticos da linha branca. Com isso, a companhia reduzirá a dependência total atual em relação ao mercado mundial de semi-acabados, no qual se espera uma queda de 3,1% na demanda, e terá um produto de maior valor agregado: o preço do laminado a quente, no mercado doméstico, é de \$390 por tonelada, contra apenas \$220/t a \$250/t do semi-acabado, no mesmo mercado.¹⁷ O outro investimento é da Acesita, que, em 1997, deve completar a ampliação da capacidade de 165 mil para 290 mil toneladas de aços planos inoxidáveis, a serem majoritariamente exportados. Os investimentos anunciados pela Cosipa também reduzirão custos, mas ainda restará muito o que investir para modernizar a sua planta e torná-la competitiva. O aporte técnico-financeiro da Usiminas deve ser de grande valia nesse sentido.

GRÁFICO II.16

Principais Produtos Exportados (por preço)



Fonte: IBS.

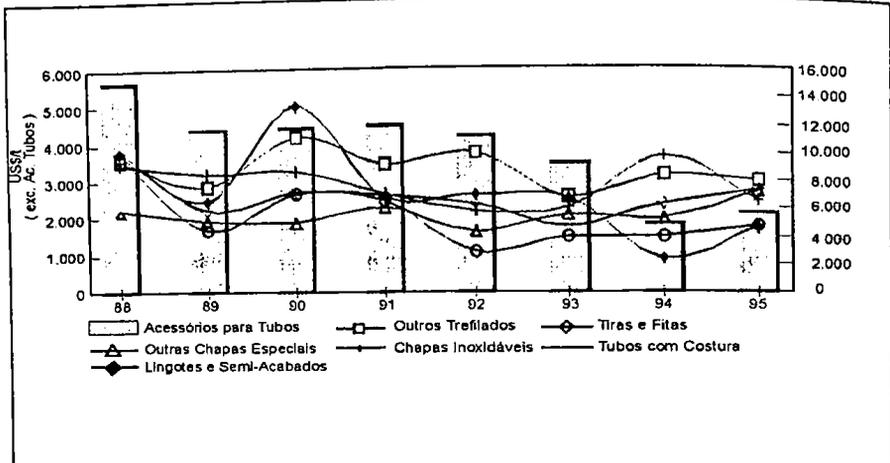
De maneira geral, os investimentos necessários à modernização das plantas são prementes, e devem enfatizar: (i) a compactação do processo (menor número de etapas e equipamentos necessários à elaboração do produto final); e (ii) automação (que traria maior flexibilidade aos processos, possibilitaria me-

¹⁷ Há ainda a possibilidade de se converter em 200 mil toneladas dessa laminadora para aço inox, o que é um *upgrade* ainda maior.

lhoria da qualidade dos produtos e aumentaria a produtividade, embora tivesse impacto negativo no emprego).

GRÁFICO II.17

Principais Produtos Importados (por preço)



Fonte: IBS.

Como prognóstico para o consumo de aço, acredita-se que a demanda doméstica por chapas a quente e a frio suba bastante, por conta do crescimento da produção de automóveis e utilidades domésticas, sendo que a possível instalação da unidade de laminação da CST deve garantir a oferta interna dos primeiros, mas os últimos devem requerer redução nas exportações para atender ao mercado interno. A demanda interna por aços galvanizados e zincados também deve crescer, já que há um constante desenvolvimento de produtos que os utilizam como insumos, mas o acréscimo de capacidade instalada de aço inox não deve ter contrapartida no consumo interno, sendo provavelmente revertido para exportações.

Os principais desafios que se colocam à indústria siderúrgica brasileira são: reunir capacidade técnico-financeira, para modernizar o processo produtivo (de modo a reduzir custos e elevar flexibilidade e qualidade do produto), e agregar valor a seus produtos, ocupando nichos de mercado com maior margem de lucro. Dado o potencial de crescimento de indústrias de bens finais altamente intensivas em alguns desses produtos, é razoável acreditar que já haja ou venha a haver em breve, no Brasil, uma escala mínima eficiente para

produzir os que hoje são importados e até passar a exportá-los. Como em tantos outros setores da indústria nacional, mais do que transplantar para o Brasil a produção de bens que já estão no final do seu ciclo de vida, interessa ao país tomar a dianteira em desenvolver produtos novos, e à siderurgia se coloca o desafio de investir em pesquisa e desenvolvimento, já que as vantagens comparativas de mão-de-obra, matérias-primas e energia perdem importância em relação ao capital e à tecnologia, à medida que se avança, na cadeia produtiva, para as etapas de laminação final. O potencial de exportação desse setor, e as perspectivas de um continuado crescimento das exigências de qualidade pelos seus clientes, justificam atenção especial das políticas públicas no sentido de dar suporte ao desenvolvimento tecnológico das empresas siderúrgicas e garantir o seu acesso a instrumentos de crédito para os investimentos necessários à automação das plantas e melhoria dos produtos.

A indústria da construção civil contempla três subsetores: (i) o segmento habitacional, que reúne também a infra-estrutura de saneamento; (ii) o segmento de montagem industrial, direcionado à construção de instalações fabris; e (iii) o subsetor de infra-estrutura pesada, associado a obras públicas como estradas e barragens. Este documento refere-se, em particular, ao habitacional.

II.7.5

CONSTRUÇÃO CIVIL

A crise econômica e a indisponibilidade de financiamento para a aquisição de imóveis afetou negativamente o investimento na construção de habitações e a qualidade das unidades habitacionais no país, no passado recente.

Como demonstra o gráfico II.18, a produção da indústria da construção retraiu-se, acentuadamente, no início da década de 80, oscilando em torno de uma tendência à estagnação desde 1986. Ainda assim, a retração da construção habitacional foi inferior àquela observada na produção de máquinas e equipamentos, o que determinou recomposição da formação bruta de capital em favor da construção civil.

Segundo dados da PNAD—1995, cerca de 1,8 milhão de domicílios no país apresentam condições precárias de habitação (são construídos com material não-durável). Esse número representa 12% dos domicílios com renda total até três salários-mínimos. Em paralelo, cerca de um quarto do total de domicílios do país não possui abastecimento de água por rede geral, enquanto apenas cerca de 40% são servidos por rede coletora de esgoto. Essa deficiência em termos da infra-estrutura de saneamento possui, ainda, um perfil nitidamente regressivo, como demonstra o gráfico II.19.

Ao longo da década de 90, podemos notar grande sensibilidade do investimento em construção em relação à evolução da renda agregada, obedecendo

a um padrão bastante semelhante à formação bruta de capital fixo em seu total. O gráfico II.20 demonstra que, sobretudo em períodos de recuperação das taxas de crescimento do PIB, como no início de 1991 e entre 1994 e 1995, a resposta do setor da construção foi bastante rápida e significativa.

GRÁFICO II.18

Formação Bruta de Capital Fixo/Investimento em
Construção e em Máquinas e Equipamentos
(Série Trimestral Dessazonalizada)

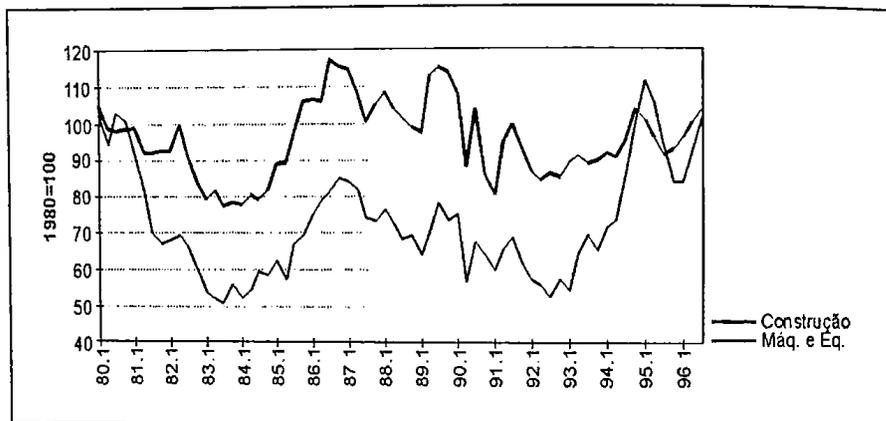
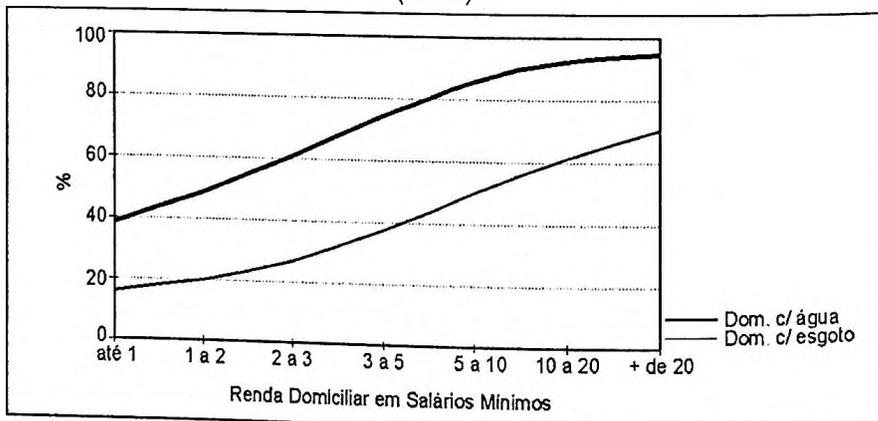


GRÁFICO II.19

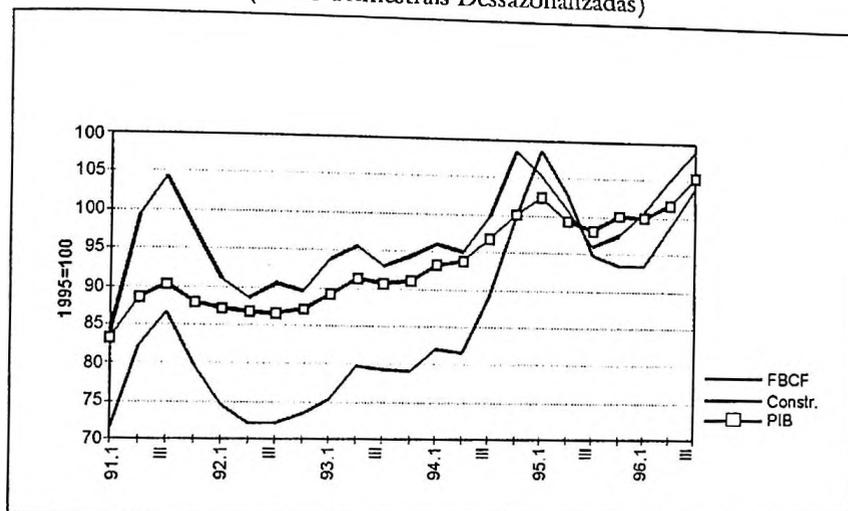
Percentual de Domicílios Atendidos por Redes de Água e Esgoto
(1995)



Utilizando-se os mesmos dados que aparecem no gráfico II.20, é possível estimar a elasticidade-renda da produção da indústria da construção em cerca de 1,4. Dada a precariedade das atuais estruturas de financiamento imobiliário, esse padrão de resposta do setor à taxa de crescimento do PIB é notável.

GRÁFICO II.20

PIB, FBCF e Produto de Construção Civil
(Séries Trimestrais Dessazonalizadas)



Dada a elasticidade estimada para o período 1991-96, pode-se esperar uma expansão continuada da indústria da construção, cujo crescimento poderia alcançar taxas entre 7% e 10% anuais, caso a economia brasileira cresça a taxas médias entre 5% e 7% ao ano, até 2006. Essas taxas são, em média, inferiores às taxas de aumento da formação bruta de capital fixo necessárias à concretização da trajetória traçada para o crescimento do PIB. Portanto, os números são compatíveis com uma recomposição do investimento que incorpora a elevação da parcela relativa à absorção de máquinas e equipamentos (ver tabela II.22).

É possível notar que o aumento da parcela relativa a máquinas e equipamentos, no total da formação bruta de capital, é mais pronunciado no período que se inicia em 2001, quando o PIB tem taxas de crescimento mais elevadas. No entanto, a taxa de crescimento da absorção de máquinas e equipamentos é superior à expansão do setor da construção ao longo do período de projeção.

TABELA II.22

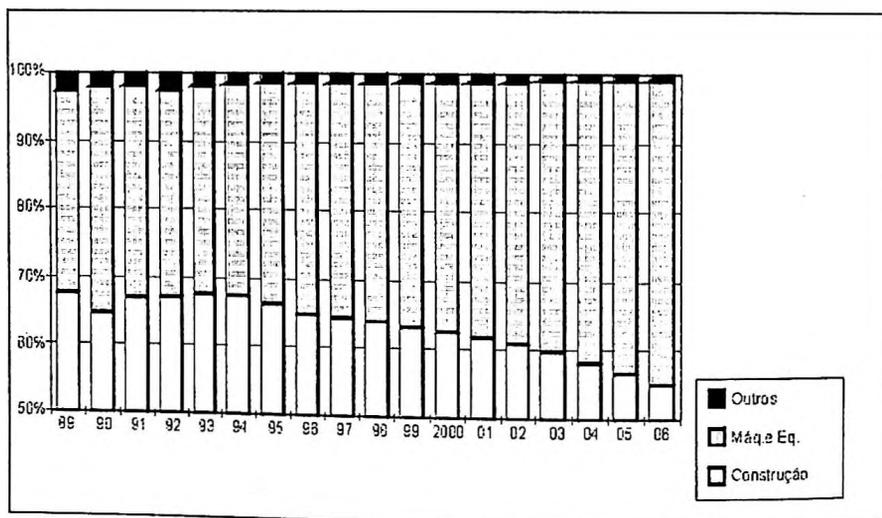
Percentuais Médios de Crescimento Anual (%)

	1997/98	1999/2001	2002/2006
PIB	4,7	5,3	7,0
Formação bruta de capital fixo	7,4	8,7	12,3
Absorção de máquinas e equipamentos ¹	9,1	11,0	16,2
Construção Civil	6,6	7,5	9,8

Nota:¹ Dadas as taxas de crescimento do PIB e da formação bruta de capital fixo e a elasticidade-PIB do produto da construção civil, obteve-se a taxa de crescimento da absorção de máquinas e equipamentos por resíduo.

GRÁFICO II.21

Composição da Formação Bruta de Capital Fixo
(valores observados até 1995 e projetados para o período 1996/2006)



COMPOSTO EM GALLIARD 10,5/13 e
IMPRESSO EM PAPEL OFFSET 90g/m²
PELA GRÁFICA DO IRGE DO RIO DE
JANEIRO, EM JULHO DE 1997.



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada