

Perspectivas da Economia Brasileira

1994

VOLUME

1

ipea

INSTITUTO DE
PESQUISA ECONÔMICA
APLICADA

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação

ipea INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação na elaboração e no acompanhamento da política econômica; e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

As publicações do IPEA podem ser adquiridas pelo reembolso postal:

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília: Ed. BNDES, 10º andar, sala 1005
Setor Bancário Sul - 70076-900 - Brasília, DF.
Rio de Janeiro: Av. Pres. Antônio Carlos, 51
14º andar - 20020-010 - Rio de Janeiro, RJ.

PRESIDENTE

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Aécio Gomes de Matos

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL
Luiz Antônio de Souza Cordeiro

DIRETOR DE PESQUISA

Ricardo Varsano

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Heitor Cordeiro Chagas de Oliveira

COORDENADOR DA ÁREA DE APOIO TÉCNICO E ADMINISTRATIVO
Antônio Semeraro Rito Cardoso

SERVIÇO EDITORIAL

COORDENAÇÃO

Marilda Delayti Barroca

PROGRAMAÇÃO VISUAL

Nelson Cruz

Luiz Carlos Dias

REVISÃO

Lucia Duarte Moreira

Elaine Q. Couto*

Elisabete C. Soares*

Jerônimo E. Santo*

Luiz Carlos Palhares*

Maria Consuelo V. F. da Cruz*

Miriam Nunes da Fonseca

Nilson Souto Maior

EDITORIAÇÃO ELETRÔNICA

Jorge Luis Morandi

Carlos Henrique Santos Vianna*

Carlos José de Almeida Pereira*

Henrique Costa Correia da Silva

Mário César Schössler Barboza

DIGITAÇÃO

Ruleni Buarque Ribeiro

Gabriel Ferreira da Cunha

Maria Hosana Carneiro Cunha

Roberto das Chagas Campos

Perspectivas da Economia Brasileira

1994

VOLUME

1

ipea
INSTITUTO DE
PESQUISA ECONÔMICA
APLICADA

Perspectivas da Economia Brasileira - 1994
© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

Perspectivas da economia brasileira - 1994. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.
2 v.

1. Política econômica - Brasil. 2. Política macroeconômica - Brasil.
3. Brasil - Condições econômicas. I. Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.

CDD 330.981
CDU 338.98 (81)

*Os artigos apresentados neste volume são da inteira e exclusiva
responsabilidade de seus autores. As opiniões nele emitidas não
exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de
Planejamento, Orçamento e Coordenação.*

*A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do Projeto BRA
93/011 (PNUD) e do Programa Gerenciamento do Setor Público - GESEP/BIRD.*

Sumário

VOLUME 1

Apresentação	1
--------------	---

PARTE 1 ASPECTOS MACROECONÔMICOS

Introdução (<i>Regis Bonelli e Ricardo Andrés Markwald</i>)	5
---	---

ECONOMIA BRASILEIRA: RETROSPECTO E PRINCIPAIS AGENDAS PARA 1994

CAPÍTULO 1 Retrospectiva da Economia Brasileira (<i>Antônio B. de Oliveira e Silva, Carlos von Doellinger, Claudio Monteiro Considera, Maria Helena Horta, Paulo Mansur Levy e Renato Villela</i>)	13
---	----

CAPÍTULO 2 Uma Agenda para a Reforma Fiscal (<i>Renato Villela</i>)	43
--	----

CAPÍTULO 3 Reforma Financeira e Dívida Pública: A Agenda de Política Econômica para 1994 (<i>Carlos von Doellinger</i>)	55
--	----

CAPÍTULO 4 Avaliação e Agenda do Programa Nacional de Desestatização (<i>Octavio A. F. Tourinho e Ricardo L. L. Vianna</i>)	65
--	----

CAPÍTULO 5 Uma Agenda de Política Industrial (<i>Regis Bonelli</i>)	93
--	----

CAPÍTULO 6 Uma Agenda de Combate à Pobreza no Brasil (<i>Ricardo Paes de Barros, José Márcio Camargo e Rosane Mendonça</i>)	117
--	-----

CAPÍTULO 7 A Seguridade Social Brasileira: Uma Proposta de Reforma (<i>Francisco Eduardo Barreto de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão, André César Médici, Bernardo Junqueira Lustosa e Leandro Vicente Fernandes Maniero</i>)	131
---	-----

CAPÍTULO 8 Indicadores de Liquidez: Agregação Monetária com o Índice de Divisia (<i>José W. Rossi</i>)	155
---	-----

O BRASIL E A ECONOMIA INTERNACIONAL

CAPÍTULO 9 O Cenário Econômico Internacional e as Perspectivas da Economia Brasileira (<i>Marcelo José B. Nonnenberg, Carlos Frederico B. de Souza e Sérgio Waddington</i>)	173
--	-----

CAPÍTULO 10 O Retorno dos Países Latino-Americanos ao Mercado Financeiro Internacional (<i>Maria Helena Horta</i>)	197
---	-----

CAPÍTULO 11 As Perspectivas do Mercosul: Configuração da Estrutura Produtiva e Convergência Macroeconômica (<i>Honorio Kume e Ricardo Andrés Markwald</i>)	205
---	-----

CAPÍTULO 12 Fontes de Crescimento das Exportações Brasileiras na Década de 80 (<i>Maria Helena Horta, Sérgio Waddington e Carlos Frederico de Souza</i>)	231
---	-----

CAPÍTULO 13 Salvaguardas, Dumping e Subsídios: Revisão na Rodada Uruguai (<i>Guida Piani e Lia Valls Pereira</i>)	247
--	-----

PARTE 2

ANÁLISES SETORIAIS DE POLÍTICA ECONÔMICA

Introdução (<i>Armando Castelar Pinheiro</i>)	267
--	-----

CAPÍTULO 14 Privatização: Aspectos Fiscais e outras Considerações (<i>Armando Castelar Pinheiro e Fabio Giambiagi</i>)	277
---	-----

CAPÍTULO 15 Política de Concorrência e Estratégias Empresariais: Um Estudo da Indústria Automobilística (<i>Lucia Helena Salgado</i>)	297
--	-----

CAPÍTULO 16	
A Desregulamentação do Setor Transportes (<i>Newton de Castro e Philippe Lamy</i>)	323

CAPÍTULO 17	
Uma Avaliação Setorial da Política de Incentivos às Exportações no Brasil (<i>Armando Castelar Pinheiro, Cláudia Pio Borges, Sonia Zagury e Mário Mesquita</i>)	339

CAPÍTULO 18	
Indicadores de Competitividade para a Indústria Brasileira no Período 1974/91 (<i>Guilherme Bacha de Almeida</i>)	359

CAPÍTULO 19	
Atividade Tecnológica das Empresas Brasileiras: Desempenho e Motivação para Inovar (<i>Virene Roxo Matesco</i>)	397

CAPÍTULO 20	
Estimativas de Depreciação de Capital Natural no Brasil (<i>Ronaldo Serôa da Motta</i>)	421

CAPÍTULO 21	
Taxa de Lucro e Tamanho da Empresa no Brasil (<i>Sérgio Savino Portugal</i>)	445

VOLUME 2

PARTE 3

POLÍTICAS SOCIAIS, DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E POBREZA

Introdução (<i>Regis Bonelli e Lauro Ramos</i>)	461
--	-----

CAPÍTULO 22	
Geração e Reprodução da Desigualdade de Renda no Brasil (<i>Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça</i>)	471

CAPÍTULO 23	
Quem Ganha Salário Mínimo no Brasil? (<i>Lauro Ramos e José Guilherme A. Reis</i>)	491

CAPÍTULO 24	
Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda durante o Governo Collor (<i>André Urani</i>)	513

CAPÍTULO 25	
Metropolização da Pobreza: Uma Análise Núcleo-Periferia (<i>Sonia Rocha e Hamilton Tolosa</i>)	527

CAPÍTULO 26	
Determinantes do Excesso de Mão-de-Obra do Setor Formal do Mercado de Trabalho Metropolitano (<i>Valéria Pero e André Urani</i>)	541

CAPÍTULO 27 Educação Básica e Reestruturação Produtiva (<i>Azúete Fogaça e Luiz Carlos Eichenberg Silva</i>)	561
---	-----

CAPÍTULO 28 Ajuste Estrutural e Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil (<i>Edward Amadeo, José Márcio Camargo, Ricardo Paes de Barros, André Urani, Rosane Mendonça e Valéria Pero</i>)	583
--	-----

PARTE 4:
ESTATÍSTICAS E INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIAIS

Introdução	613
-------------------	-----

**PRINCIPAIS INDICADORES MACROECONÔMICOS
DA ECONOMIA BRASILEIRA**

Séries Trimestrais	617
---------------------------	-----

Séries Anuais	673
----------------------	-----

INDICADORES IPEA/DIPES

Atlas da Desigualdade: A Década de 80 (<i>Ricardo Barros, Renata Duarte, Renata Jeronymo e Rosane Mendonça</i>)	749
--	-----

Índices de Preços e Quantidades para o Comércio Exterior Brasileiro - 1974/92 (<i>Armando Castelar Pinheiro</i>)	775
---	-----

Indicadores de Poluição na Indústria Brasileira (<i>Ronaldo Serôa da Motta</i>)	793
--	-----

In memoriam

Luiz Carlos Eichenberg Silva

APRESENTAÇÃO

O volume que a Diretoria de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DIPES/IPEA) orgulha-se de trazer a público é, essencialmente, um veículo de divulgação da produção do nosso Instituto. Como nas bem-sucedidas experiências anteriores, esta quinta *Perspectivas da Economia Brasileira* coloca à disposição dos leitores, em linguagem mais acessível do que a encontrada nos demais trabalhos técnicos do Instituto, uma representativa amostra da produção da DIPES/IPEA nos últimos dois anos, selecionada segundo um critério que deu prioridade às análises de política econômica. Trata-se de um documento com características institucionais, embora a liberdade de criação individual tenha sido, tanto quanto possível, preservada.

Do ponto de vista da organização, o livro está dividido em quatro grandes partes: Aspectos Macroeconômicos; Análises Setoriais de Política Econômica; Políticas Sociais, Distribuição de Renda e Pobreza; e Estatísticas e Indicadores Econômicos e Sociais. Na primeira, obviamente, a ênfase está nos desenvolvimentos recentes da economia brasileira e da mundial em sua interface com o Brasil, nas projeções feitas com o auxílio dos modelos em uso e em elaboração no Instituto e na discussão de tópicos candentes da atualidade econômica segundo agendas temáticas. Utiliza-se aqui não só modelos quantitativos mas também material de cunho mais analítico-especulativo. A segunda, como o nome indica, procura mapear algumas das grandes questões setoriais ou aspectos específicos da economia. A vasta gama de temas cobertos dá uma medida, ainda que imprecisa, da variedade de assuntos estudados no âmbito da DIPES/IPEA. A terceira parte fornece uma amostra de outra área de excelência do Instituto, uma em que é notória sua interface com outras instituições de pesquisa. Trata-se, sem dúvida, de área em que a contribuição do IPEA para o fortalecimento de núcleos de trabalho sobre o tema irradia-se em diversas direções com resultados amplamente satisfatórios, a julgar pelo prestígio nacional e internacional dos trabalhos desenvolvidos. A quarta parte do volume representa uma novidade em relação aos volumes anteriores da série *Perspectivas*: uma compilação de

resultados estatísticos de uso freqüente, muitas vezes acompanhados da metodologia de construção (quando originais), segundo uma série tão longa no tempo quanto possível, apresentados com o objetivo de tornar o tomo ainda mais útil como texto de referência.

A coordenação técnica e edição deste volume estiveram a cargo de Armando Castelar Pinheiro e Regis Bonelli. A eles coube selecionar, em conjunto com a Diretoria, os tópicos aqui apresentados, definir abordagens dos mesmos com os autores, comentar diversas versões dos textos e negociar as adequações necessárias, até obter o material aqui apresentado. A despeito de contarem com o espírito de equipe dos pesquisadores desta Diretoria, foi necessária enorme dedicação dos coordenadores à tarefa para cumpri-la dentro de um cronograma bastante apertado. Não menos exíguo foi o prazo concedido à equipe da Coordenadoria de Apoio Técnico (Editorial, Gepex e Editoração Eletrônica) responsável pela criação gráfica desta publicação. O esforço desta equipe e a harmonia entre a coordenação técnica e a editorial permitiram que este volume fosse dado a público na data prevista ao início do processo.

RICARDO VARSANO
DIRETOR DE PESQUISA

RICARDO ANDRÉS MARKWALD
DIRETOR-ADJUNTO DE PESQUISA

PARTE 1

**ASPECTOS
MACROECONÔMICOS**

Introdução

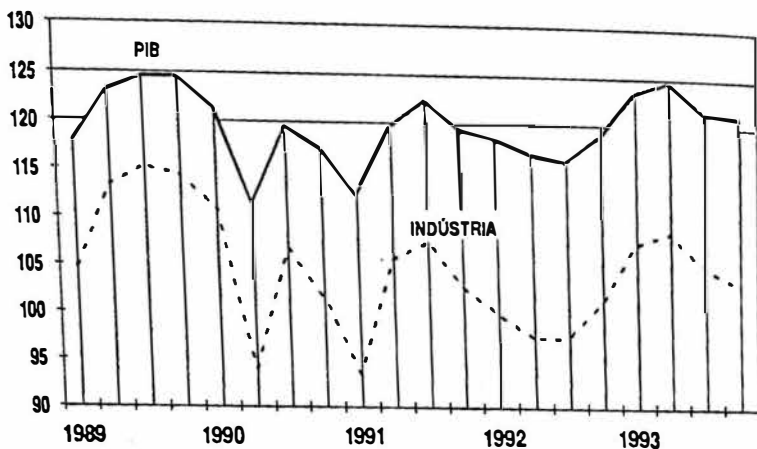
Regis Bonelli
Ricardo Markwald

Apesar da recuperação do crescimento em 1993, os níveis de atividade econômica agregada no Brasil encontram-se, no final deste ano, ainda inferiores aos de fins da década passada (1988/89), fruto de uma recessão econômica entremeada de breves surtos de elevação da produção desde o início de 1990. Mesmo com esses espasmos de crescimento, o PIB em 1993 deverá ser aproximadamente da mesma ordem de grandeza do de 1989, ao passo que o produto industrial deverá ser 5% menor do que o de 1989. O produto médio do quadriênio 1990/93 terá registrado um decréscimo de aproximadamente 2,7% em relação a 1989 ou perto de 10% em termos per capita. A queda na produção do setor industrial terá sido ainda maior do que a do PIB, situando-se em algo como 8% na média do quadriênio (ver gráfico). Este quadro, associado às dificuldades da estabilização, faz com que a sociedade brasileira avance pela última década do século XX sob estado de grande incerteza em relação a seu futuro.

Na raiz desta estagnação, que se alonga há mais de uma década, está o esgotamento de um modelo de desenvolvimento e de um padrão de financiamento que permitiram ao Brasil alcançar o status de sétimo parque industrial do mundo. No entanto, as sucessivas crises dos anos 80 e começo dos 90 expuseram a falência do modelo anterior bem como provocaram profundas mudanças na operação e formas de pensar o futuro da economia brasileira. Como resultado, vem se consolidando progressivamente uma nova visão estratégica para o desenvolvimento do nosso país, reforçada em boa medida por recomendações de instituições multilaterais de crédito, pelo desempenho de um pequeno conjunto de NIC asiáticos e, mais recentemente, também pela performance de um pequeno grupo de países latino-americanos. Subjacente a essa nova visão está uma idéia central: é preciso recolocar o Brasil no mapa-múndi pelo crescimento econômico e pelo aumento da competitividade da nossa economia.

Atualmente, poucos duvidam de que em um mundo progressivamente integrado em escala global seja inevitável o aumento da inserção

PIB e Indústria: Índices Trimestrais de Base Fixa com Ajuste Sazonal (1980 = 100)



internacional da economia brasileira. A ênfase no esforço exportador e na abertura da economia aos fluxos de mercadorias e capitais, além de irreversível, reflete a aceitação da necessidade de mudança e a busca de um novo paradigma de crescimento.

No entanto, o experimento com a liberalização comercial em curso encontra a indústria brasileira operando com capacidade ociosa desde pelo menos 1990 — o que ajuda a explicar a tardia e demorada reação das importações em relação ao que seria de se esperar diante da ousadia da liberalização —, além de bastante vulnerável à competição externa. A recessão teve ainda o grave inconveniente de inibir os planos de investimento que seriam requeridos para modernizar a indústria e fazer frente à competição externa, fechando um círculo vicioso. Na raiz desse impasse encontra-se, uma vez mais, a questão do financiamento do setor público.

O diagnóstico que identifica na falência do setor público, especialmente em nível federal, a origem das dificuldades do momento atual tem conseguido alcançar uma quase unanimidade entre os analistas do desempenho da economia brasileira. Adicionalmente, a face mais visível deste desequilíbrio (real e potencial) está na persistência de um regime de alta inflação. Assim sendo, poucos duvidam de que, nas atuais condições,

a prioridade absoluta em termos de política econômica deva ser a política de estabilização.

Dadas as crescentes restrições ao seu financiamento, o Estado brasileiro encontra-se hoje em estado de virtual insolvência e enfrenta a desconfiança dos investidores que, devido à percepção do elevado risco, exigem altas taxas de remuneração para sustentar sua oferta de crédito. O efeito de curto prazo é um agravamento dos encargos com o pagamento de juros sobre a dívida interna que dificulta a contenção de gastos e exige o lançamento de novos títulos, em um círculo vicioso que se auto-alimenta. O passivo do sistema habitacional e os déficits atuariais do sistema previdenciário são complicadores que contribuem para projetar o desequilíbrio financeiro do setor público no futuro. A implicação óbvia é a de que para restaurar as condições de financiamento do Estado é fundamental promover um ajuste fiscal e rever o seu papel enquanto agente econômico. A situação é tanto mais grave porquanto a dívida social acumulada no passado, que por vezes toma contornos mais negros e ameaça resvalar para a rebelião social, exige maior visibilidade do Estado na vida econômica — isto é, maiores gastos com políticas sociais.

O virtual consenso acima referido deixa de existir quando se examinam as alternativas para promover o ajuste segundo diversas dimensões. Assim, pode-se, para análise, dividir a estratégia para superar o desequilíbrio do setor público em duas vertentes complementares: ataque à questão dos estoques (isto é, dívidas) e dos fluxos (isto é, receitas e gastos).

No que diz respeito ao estoque da dívida externa, esquemas de redução da dívida como os do Plano Brady parecem estar sendo aceitos por um número crescente de analistas, políticos e autoridades de governo. A questão a este respeito parece, portanto, bem encaminhada.

Já quanto à dívida interna, as opções levantadas têm estado longe de serem consensuais. O programa de privatização, por exemplo, tem encontrado alguma oposição quanto a diversos aspectos, relacionados à própria escolha das empresas a privatizar, à avaliação dos preços mínimos — reconhecidamente baixos devido à recessão atual — e às moedas aceitas para pagamento. Contribui sobremaneira para o crescimento da oposição os reduzidos montantes até recentemente auferidos pelo Estado na venda de suas empresas comparativamente ao anunciado no início da atual fase do programa de privatização. De qualquer forma, o reconhecimento destas dificuldades fez com que o governo promovesse mudanças no Programa de Privatização ao longo de 1993.

Outra alternativa por vezes considerada para solucionar a questão da dívida interna pelo lado do seu estoque é a dos esquemas de alongamento voluntário ou compulsório do perfil dessa dívida. A discussão a esse respeito ganhou impulso adicional, especialmente a partir do momento em

que o crescimento das reservas em divisas estrangeiras abriu a possibilidade de sua utilização como lastro para a emissão de novos títulos com respaldo cambial. Em 1993, no entanto, o governo optou por uma alternativa bem menos drástica e procedeu ao alongamento voluntário de sua dívida através da colocação de títulos com cláusula de indexação cambial.

No que diz respeito aos fluxos, o debate é ainda mais intenso. Aqui se encontram desde propostas de corte nos gastos (inclusive nas despesas com juros) e redução nas transferências a estados e municípios, redução de despesas derivadas do saneamento dos bancos estaduais, corte de subsídios, até o aumento da carga fiscal. A reforma fiscal, de qualquer forma, está na ordem do dia há pelo menos dois anos.

O mix de alternativas é amplo, mas se baseia, em geral, na premissa de que é imprescindível atacar a causa fundamental do processo inflacionário — a crise do setor público — para se obter uma estabilização mais duradoura da economia que possibilite uma retomada do crescimento. De modo também bastante amplo, reconhece-se a necessidade de um ajuste fiscal capaz de atingir rendas não tributadas ou insuficientemente tributadas, de combater a sonegação e a evasão fiscal e de racionalizar os gastos do setor público pela redistribuição de encargos entre as três esferas de governo.

É ilusório pensar que o debate, por mais informado que seja, possibilitará o aprofundamento de coincidências que resultem numa proposta consensual para o ajuste fiscal. A solução para o impasse não é única e, por isso mesmo, será sempre arbitrada politicamente. Espíritos bem-pensantes nunca deixarão de lembrar que em sociedades tão pouco igualitárias como a brasileira a solução menos dolorosa passa pela tributação direta do quintil ou decil superior da distribuição de renda. No entanto, a experiência histórica sugere que sociedades heterogêneas que postergam em demasia o ajuste fiscal tendem a adotar soluções regressivas e conservadoras.

Consideração análoga merece a questão do timing do ajuste fiscal. Os sucessivos fracassos nas tentativas precedentes de combate à inflação, notadamente aqueles de caráter heterodoxo, contribuíram para uma aceitação acrítica de um rígido seqüenciamento de políticas ou medidas enormemente intensivas em termos de precondições. Assim é que não apenas o ajuste fiscal deveria preceder “necessariamente” toda e qualquer tentativa de desindexação — uma camisa-de-força formidável para os formuladores de políticas de estabilização — mas o mesmo pré-requisito seria válido para um variado conjunto de reformas estruturais, institucionais e constitucionais sem as quais o combate à inflação estaria fadado ao insucesso. De fato, porém, não existe fundamentação técnica, nem histórica, capaz de avaliar tamanha atipicidade do caso brasileiro.

O timing do ajuste fiscal é também, em boa medida, uma questão política. Sua precedência em relação à desindexação pode ser defendida sob o argumento de que uma estabilização precária, ou malfeita, tende a anestesiar o sistema político, criando atritos e resistências em relação à adoção das medidas de cunho fiscal necessárias. Daí a conveniência de se ajustar primeiro, para só depois desindexar. Obviamente, é possível invocar raciocínios e argumentos alternativos a estes para postular que a desindexação cria o momentum adequado para, concomitantemente, iniciar a adoção de medidas que levem ao equilíbrio das contas públicas. A rigor, o importante é que o ajuste seja feito.

Uma outra disjuntiva possível tem a ver com a velocidade com que se processa a estabilização. Em particular, é importante perguntar quanto tempo seria preciso para estabilizar a economia com uma estratégia gradualista de reestruturação fiscal, e a que custo. Adicionalmente é lícito perguntar: qual o tamanho do superávit primário necessário? Embora seja um truismo que a inflação é, em qualquer ponto no tempo, uma média da inflação passada (devido à inércia transmitida pela indexação) e da "inflação de expectativas" dada pelos reajustes defensivos (e ofensivos!) dos agentes com poder para tal, isso não significa que revertidas estas últimas e cortada a inércia consiga-se a estabilidade de preços instantaneamente. Há problemas não triviais de coordenação devido aos reajustes de preços, tarifas e salários não sincronizados etc.

Do ponto de vista de estratégia de estabilização, por sua vez, a agenda contempla três variantes teóricas: ancoragem cambial, ancoragem monetária e política de rendas. É preciso, obviamente, avaliar os custos, riscos e avaliar vantagens e desvantagens de cada estratégia. As perdas dos agentes econômicos em qualquer uma delas trazem implícitas as idéias de veto, oposição e/ou burla.

Por isso tudo, as perspectivas da economia brasileira para 1994 estão longe de serem róseas. No entanto, a administração econômica iniciada em maio de 1993 injetou novo ânimo nos agentes econômicos ao divulgar e iniciar a execução de seu Plano de Ação Imediata (PAI). Este programa incorpora duas não desprezíveis diferenças de diagnóstico em relação aos planos de estabilização que o antecederam. A primeira é a de que a crise inflacionária tem caráter eminentemente fiscal — logo, é preciso atacar os fundamentos fiscais. A segunda é a de que, após muitos anos de alta inflação, os sucessivos governos foram capazes de implementar progressivamente a indexação de suas receitas — evitando mais e mais o efeito Olivera-Tanzi — e postergar desembolsos fixos em termos nominais. Isso implica que quanto maior o déficit potencial (isto é, ao início do período orçamentário), maior a inflação necessária para viabilizar o equilíbrio ex post das contas públicas. Segue-se deste diagnóstico que:

- a) não adianta reprimir artificialmente o déficit público, pois os agentes econômicos relevantes pautam-se pelo déficit potencial, que sabem que*

terá que ser financiado de alguma forma; b) é preciso preparar as contas públicas para um ambiente sem inflação pelo equilíbrio ex ante.

Isso implica, entre outras coisas: a) corte e maior eficiência dos gastos; b) recuperação da receita, incluindo o recurso ao combate à sonegação e à evasão fiscal; c) cobrança junto a estados e municípios quanto a seus débitos para com a União; d) controle e rígida fiscalização dos bancos estaduais; e) saneamento dos bancos federais; f) ênfase na privatização pela ampliação do seu âmbito e aceleração. Obviamente, muito do que resta por ser feito nestas áreas depende dos rumos da revisão constitucional de outubro de 1993.

A esse respeito, alguns pontos importantes a serem atacados/implementados, de modo a tornar compatíveis a ampliação dos direitos sociais previstos na atual Constituição com a capacidade de financiamento do setor público, seriam:

- completar o pacto federativo, iniciado na Constituição de 1988, repassando-se a estados e municípios diversos encargos atualmente a cargo da União;*
- reformar o sistema de seguridade social;*
- propor um novo sistema tributário, mais simples que o atual, com ampliação da base de arrecadação.*

Com esta análise como pano de fundo, esta parte de Perspectivas-1994 inicia o volume com a apresentação de uma seleção de textos de cunho mais macroeconômico do que as seguintes. Após uma resenha da evolução da política econômica do Governo Collor, um conjunto de textos dedica-se a mapear algumas das principais agendas para o futuro próximo.

**ECONOMIA BRASILEIRA:
RETROSPECTO E PRINCIPAIS
AGENDAS PARA 1994**

Retrospectiva da Economia Brasileira*

Antônio B. de Oliveira e Silva**

Carlos von Doellinger***

Claudio Monteiro Considera***

Maria Helena Horta***

Paulo Mansur Levy***

Renato Villela***

1.1 - A Crise Econômica e Social

1.1.1 - O Registro da Crise

A crise econômica brasileira, que com curtas interrupções já se alonga por 13 anos, interrompeu os sonhos de que o país caminhava para se tornar uma economia industrial moderna. De fato, durante esse período o Brasil substituiu taxas de crescimento do PIB anuais em torno de sua histórica média de 7% do pós-guerra e taxas de inflação nunca superiores a 8% mensais, por uma crise sem precedentes que tem combinado recessão, inflação e um brutal agravamento das desigualdades econômicas e sociais.

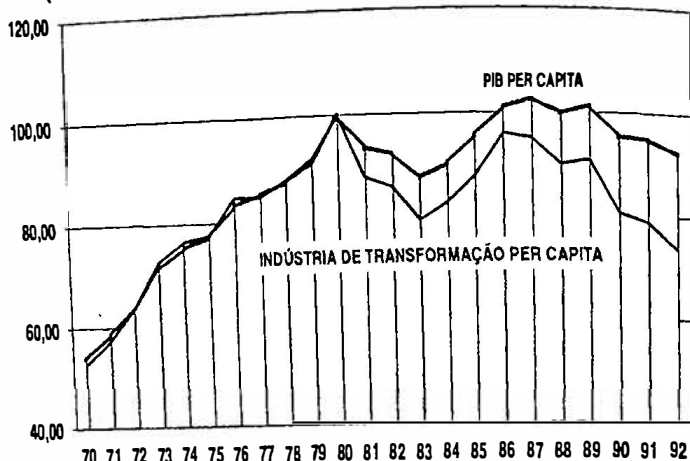
Ao final de 1992, o PIB havia acumulado um crescimento de 17,4% em relação a 1980, enquanto a população aumentou cerca de 25,8%, o que resultou num decréscimo de 7,9% no PIB *per capita*. O setor industrial (extrativa mineral, transformação, construção e serviços industriais de utilidade pública), por sua vez, apresentou um nível inferior (-1,6%) ao de 1980, logo, 21,8% inferior em termos *per capita*. O mais grave, entretanto, foi o desempenho da indústria de transformação, o setor dinâmico por excelência na fase pretérita, responsável pela produção dos principais bens de uma sociedade moderna: seu nível de produção foi, em 1992, cerca de 7,3% inferior ao de 1980 e, portanto, 26,3% inferior em termos *per capita* (Gráfico 1.1).

* Os autores agradecem a colaboração dos Técnicos de Pesquisa do IPEA/DIPES/GAC (Projeto IPEA-PNUD 89/008) Eduardo de Cerqueira M. da Costa, Lucília de Fátima R. Valadão e Mérida Herasme Medina, bem como dos estagiários Cristiano Maroja Medeiros, Gisela Palma da Silva e Luiz Filipe Castro Neves. Agradecem também a Regis Bonelli e Armando Castelar Pinheiro, editores deste volume, por suas valiosas e minuciosas críticas e sugestões.

** Do IBGE.

***Do IPEA/DIPES/GAC.

Gráfico 1.1
PIB e Produto da Indústria de Transformação Per Capita
 (Base: 1980 = 100)



Fonte: IBGE

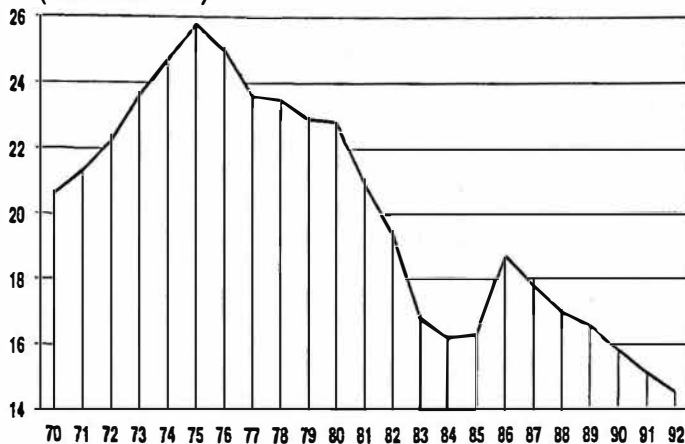
É também alarmante a redução da capacidade de investimento da economia brasileira. A parcela do PIB destinada à formação bruta de capital fixo caiu de 23,3% na década de 70 para 18,3% na década de 80 e para 15% neste início da década de 90 (Gráfico 1.2). A qualidade do investimento e a incorporação de tecnologia avançada também diminuíram, pelo que se pôde deduzir da queda da participação de máquinas e equipamentos no investimento total e dos equipamentos importados sobre o total de máquinas e equipamentos destinados à formação bruta de capital do país: enquanto na década de 70 essas proporções eram respectivamente de 36,9 e 23,3% em média, na década de 80 caiu para 26,4 e 11,2%, chegando a ser de apenas 26,2 e 9% em 1989 (Gráfico 1.3).

Outro lado perverso da crise é a redução do consumo privado *per capita*, o qual retornou em 1992 aos níveis de 1978 (Gráfico 1.4) tanto em decorrência da queda do produto como pela transferência de recursos reais para o exterior.

A inflação brasileira, um mal antigo, chegou a alcançar no período pós-80 taxa anual superior a 2.500% (1989), com a média situando-se em torno de 580%, contrastando com a média anual inferior a 40% dos anos 70.

Com a queda do Produto Interno Bruto e a aceleração inflacionária, os rendimentos dos trabalhadores assalariados reduziram-se. O salário mínimo correspondia em 1992 a menos de 50%, em termos reais, do vigente no início da década de 80 (Gráfico 1.5).

Gráfico 1.2
Taxa de Investimento
 (Em % do PIB)



Fonte: IBGE. Elaboração: DIPES/IPEA.

Gráfico 1.3
Composição da Formação Bruta de Capital Fixo

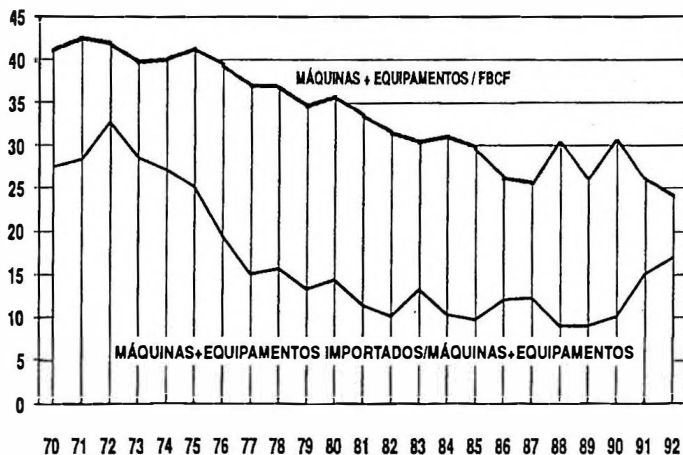
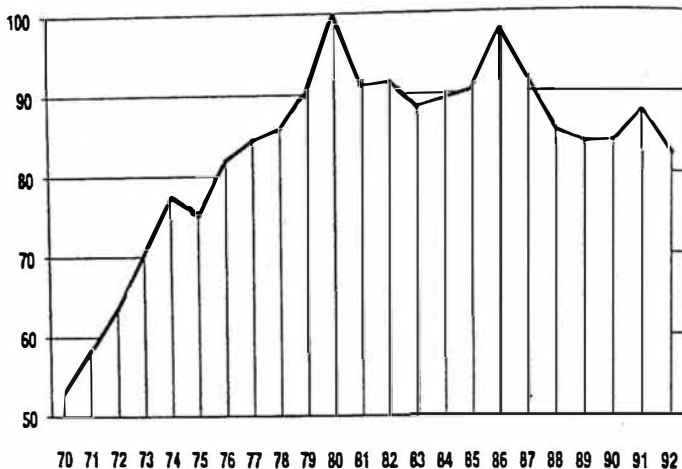


Gráfico 1.4
Consumo Privado Real Per Capita
 (Base: 1980 = 100)



Fonte: IBGE.

Gráfico 1.5
Salário Mínimo Real
 (Base: 1980 = 100)



Deflator: IPC/FGV.

Por sua vez, a taxa de desemprego aberto de 1992 situou-se em níveis superiores ao do início da década. No caso do emprego industrial, os dados do IBGE mostram que seu nível em 1992 é o mais baixo desde que se tem registro (Gráfico 1.6). Com a crise de 1990/92, o nível de emprego na indústria brasileira é 27% inferior ao de 1980. Em particular, a indústria paulista eliminou cerca de 450 mil postos de trabalho no período 1990/92.

A concentração de renda, medida pelo índice de Gini, também se agravou, não apenas pela influência do desemprego nas camadas menos qualificadas da população mas, principalmente, pelo efeito da inflação, que pune particularmente os assalariados e especialmente aqueles da base da pirâmide salarial, os quais têm menor poder de barganha (Gráfico 1.7).

Na área de educação e saúde públicas está estampado o esgotamento da capacidade de financiamento do Estado, decorrente da erosão das contas públicas. Queda na qualidade do ensino básico devido aos poucos recursos, exíguos salários e baixo rendimento do corpo docente com o simultâneo aumento da evasão escolar. Sucateamento de hospitais e outras instituições de saúde, bem como aumento das áreas de endemias rurais, é a contrapartida das restrições orçamentárias do governo.

Gráfico 1.6
Emprego na Indústria Geral
(Base: 1981 = 100)

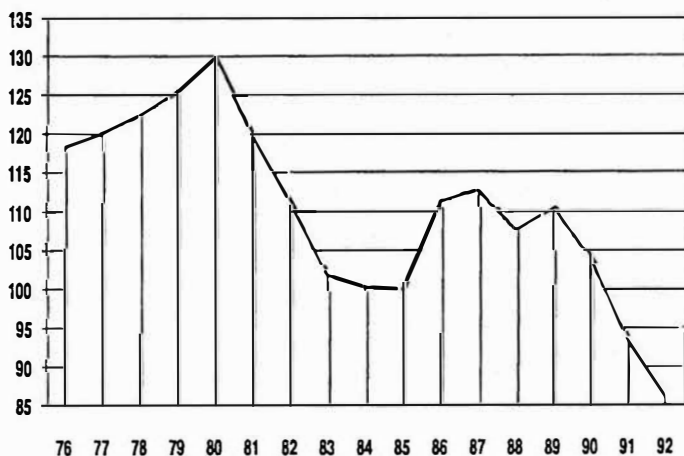
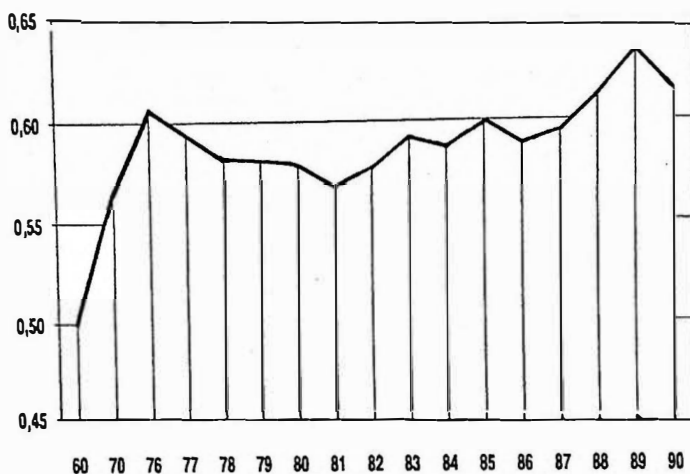


Gráfico 1.7
Evolução da Desigualdade desde 1960
Índice de Gini



1.1.2 - As Origens da Crise: As Dívidas Externa e Interna

Como se sabe, a estratégia brasileira de manter a economia crescendo a taxas elevadas e financiando o déficit em conta corrente mediante empréstimos contratados a taxas de juros flutuantes, adotada após o primeiro choque do petróleo, deixou o país em uma situação extremamente vulnerável em relação a novos choques externos. O segundo choque do petróleo em 1979, bem como o ajustamento relativamente rápido das contas externas dos países industrializados — provocando não só uma queda acentuada no nível de atividade e, conseqüentemente, no volume do comércio mundial, como também uma brusca elevação das taxas de juros internacionais —, resultou em uma sensível deterioração das contas externas brasileiras, que foi agravada pela política expansionista adotada em 1979/80.

A origem da crise atual pode, portanto, ser remetida às dificuldades decorrentes do processo de ajustamento à reversão das transformações do quadro financeiro internacional a partir de 1979. A prematura transferência de recursos reais para o exterior resultou em drástica redução das taxas de investimento, apesar da sensível elevação da taxa doméstica de poupança interna, restringindo assim as oportunidades de investimento. A essa transferência para o exterior não correspondeu, contudo, uma transferência interna equivalente que permitisse ao setor público fazer frente aos encargos da dívida que se havia acumulado, seja por empréstimos diretos, seja por haver

assumido a responsabilidade pelo pagamento em dólares da dívida originalmente contratada pelo setor privado. O resultado foi um crescimento exponencial da dívida pública interna.

Incapaz de produzir um superávit primário que lhe permitisse pagar a conta dos juros sobre as suas dívidas interna e externa, o governo teve que recorrer, ao longo da década, não apenas a uma elevação da dívida interna, que foi se transformando em “moeda” indexada, mas também a um aumento da oferta de moeda, com conseqüências extremamente graves sobre o processo inflacionário, deslocando a ênfase das políticas de ajustamento externo para políticas, objetivando o controle da inflação já a partir de 1986.

Na primeira metade dos anos 80, aos impactos originários do setor externo sobre as contas públicas vieram a se somar aqueles decorrentes da recessão. Do lado do gasto, mesmo com a redução do investimento a partir do final da década de 70, seus elevados níveis do período anterior e o alargamento do papel do governo na vida nacional já garantiriam o aumento das despesas correntes, apenas por conta da operação e manutenção de um setor público maldimensionado e ineficiente.

Na segunda metade dos anos 80, observou-se também um expressivo aumento na folha salarial do funcionalismo, em virtude de uma também significativa expansão de seu contingente. Tal processo culminou em 1989 com um gasto com pessoal (incluindo encargos sociais, inativos e pensionistas) da União equivalente a 4,1% do PIB, após ter correspondido a 3% na década de 70 e a 2,5% no período 1980/85.

A recessão do início dos anos 80, os amplos sistemas de incentivos fiscais estabelecidos na década anterior e o crescimento da inflação haviam levado à queda da arrecadação tributária do país concomitantemente com o aumento do gasto. A partir de 1984 e até as vésperas do Plano Collor, a carga tributária bruta se estabilizou em um patamar próximo a 22% do PIB, cerca de três pontos percentuais abaixo do nível médio observado no período 1970/83, o que conferiu às contas públicas contornos deficitários crônicos.

Com o aumento da inflação e do gasto e com a capacidade arrecadadora do Estado reduzida, o financiamento dos déficits era feito à base do endividamento. À medida que aumentava a instabilidade da economia, tal financiamento se dava em prazos cada vez menores, de forma que, no auge da crise fiscal do final da década de 80, a dívida federal era refinanciada diariamente. Com isso, o pagamento de juros tornou-se o principal item isolado da despesa pública, representando em 1989 quase 6% do PIB.

Em 1990, o Plano Collor I, numa tentativa de romper o circuito *déficit-dívida-inflação*, aplicou uma terapia de choque cuja tônica foi o seqüestro temporário de 80% dos ativos financeiros do país. Ao mesmo tempo, instituiu-se a incidência extraordinária do IOF sobre estoques financeiros e possibilitou-se o uso de recursos seqüestrados para pagamento de tributos. O

impacto conjugado dessas medidas foi inicialmente favorável, seja pelo crescimento da carga tributária de mais de 6% do PIB em apenas um ano, seja pela redução do gasto com títulos da dívida decorrente do confisco, ainda que de caráter provisório. *Grosso modo*, decorridos 12 meses de sua adoção, tais efeitos exauriram-se.

O fracasso da estabilização dos preços foi importante coadjuvante na erosão da credibilidade governamental, o que, juntamente com a queda do nível de atividade econômica, serviu de escusa para um crescente movimento de evasão (legal e ilegal) das responsabilidades tributárias. A volta de pressões do lado do gasto, inclusive as decorrentes do endividamento, e elevados níveis de evasão e sonegação constituem o pano de fundo das renovadas discussões sobre uma ampla reforma fiscal.

1.1.3 - Os Programas de Estabilização: Crônica dos Insucessos

A retrospectiva da evolução da inflação e dos resultados das políticas de estabilização desde 1980 é, no mínimo, melancólica. De fato, é um relato de frustrações de todos os tipos, que colocaram o Brasil, em 1993, na singular posição de ser um dos raros países do mundo com inflação mensal de dois dígitos.

Os seis anos que entremearam as duas crises do petróleo (1974/79) já se haviam caracterizado por médias anuais elevadas de inflação: 44,4%, de acordo com o IGP-DI. A segunda crise do petróleo, em 1979, seguida da crise financeira internacional, em 1980, estabeleceu o novo patamar de 100%, até 1982, quando sobreveio a crise da dívida. As políticas de estabilização dessa época, no entanto, visaram sobretudo ao reequilíbrio das contas externas. Como consequência, algumas pressões de custos se intensificaram, sobretudo a cambial (maxidesvalorização) e as decorrentes de aumentos reais de tarifas públicas. De certo modo isso poderia explicar, ou pelo menos atenuar, o fracasso em atingir a meta de estabilização de preços. Entre 1983 e 1984 a inflação passou ao patamar de 200%, atingindo 235% em 1985 (IGP-DI).

O ano de 1986 registra o início de um novo estilo de políticas de estabilização. Abandonando em grande parte a ortodoxia, as autoridades econômicas passaram a interpretar, sucessivamente, a inflação como: predominantemente inercial; de expectativas; eventualmente decorrente de conflitos distributivos; e, mais à frente, decorrente das dívidas públicas externa e/ou interna.

Em fevereiro de 1986, tendo a taxa mensal de inflação de janeiro superado os 16% (IGP-DI), foi decretado o Plano Cruzado. O pressuposto era de inflação meramente inercial, sem causas primárias relevantes. Não era! A

falta de ataque às causas primárias permitiu que ao final do ano a taxa voltasse aos mesmos níveis anteriores ao plano.

Em junho de 1987 houve nova tentativa de choque de estabilização, com o Plano Bresser. Desta vez combinou-se a idéia da inércia com uma causa primária predominante: o ônus das dívidas pública interna e externa — apesar de o governo já haver decretado a moratória sobre essa última em fevereiro de 1987. A taxa mensal era de 26%. Novo fracasso! Após três meses de trégua, as taxas mensais voltaram a subir e, em setembro de 1988, alcançaram o mesmo nível do mês de lançamento do plano.

Ao final de janeiro de 1989 foi lançado o Plano Verão, quando a taxa mensal chegara a 36,6%. Foram incorporadas poucas mudanças substanciais em relação aos planos anteriores, porém com grandes promessas de ajustes nas contas consolidadas do setor público. Reconhecia-se então a necessidade de atacar as causas estruturais da inflação, negligenciadas nos planos anteriores. A sucessão presidencial e as expectativas criadas com as dívidas a respeito dos planos da nova equipe de governo não permitiram qualquer ação, além da de levar o governo até seu final. As taxas mensais voltaram a subir após os mesmos três meses de trégua, superando o nível de janeiro após cinco meses de elevações sucessivas. A escalada ascendente continuou, agravada por expectativas de choque quando da mudança de governo, atingindo 81,3% em março de 1990.

O novo governo assumiu o poder em março de 1990 com um ambicioso plano de estabilização e de reformas estruturais da economia (Plano Collor I). Nessa nova postura, além de um *mix* das causas já reconhecidas anteriormente, foi argüida a necessidade de ampla reforma no setor público, no setor externo e no sistema financeiro. A inflação, no entanto, após recuar para 9% entre maio e junho (taxa anualizada de 181%), voltou a subir a partir de julho, atingindo o patamar de 20% em janeiro de 1991.

Nova tentativa de “plano de choque” foi adotada em fevereiro de 1991 (Plano Collor II), desta vez com maior ênfase em medidas não-ortodoxas, a exemplo dos planos do governo anterior. A taxa mensal era de 21,1%. Após quatro meses de trégua relativa dos preços, a escalada de taxas mensais se revalorizou em meados do ano, chegando a 22,1% em dezembro.

Com os agentes econômicos “saturados” de planos de choque, o governo voltou à ortodoxia pura; mas o máximo que conseguiu foi evitar novo crescimento explosivo dos preços. Em janeiro de 1992 a taxa mensal foi de 26,8% e, em setembro, de 27,34%. Com o final da crise do *impeachment*, as expectativas criadas pelo novo governo, somadas a erros de política econômica, acarretaram a aceleração da inflação. A taxa acumulada em 1992 foi de 1.158%, não muito distante da média anual dos últimos três anos. Assim, a falência dos “planos de choque” podemos certamente incorporar o fracasso da ortodoxia da gestão do Ministro Marcílio.

A alternância entre programas de combate à inflação de natureza muitas vezes opostas, observada ao longo dos anos 80 e com maior intensidade no período recente, contribuiu para aumentar a incerteza dos agentes econômicos e intensificar movimentos de natureza defensiva e especulativa. A cada plano fracassado estreitou-se a margem de manobra da política econômica para atacar o problema. Apesar de sucessivos esforços por parte do governo no sentido de evitar a indexação, ela avançou velozmente sobre a economia, tornando extremamente penosas as mudanças de preços relativos, ao ponto de que até mesmo fatores sazonais passaram a representar um fator de aceleração da inflação.

O curso da inflação em 1993 tem sido marcado por esta característica. Com isso observou-se uma tendência ascendente, desde fevereiro, embora sem aceleração expressiva. Na média dos índices, cerca de 1 a 1,5 ponto percentual de elevação das taxas mensais. Assim, de um "patamar" próximo a 25%, em fevereiro, atingiu-se a 31% no início do segundo semestre.

Os fatores determinantes da ascensão inflacionária de 1993 foram as pressões de custos repassados aos preços dos bens e serviços através de um processo de crescente indexação. Dentre esses fatores pode-se destacar os preços de alimentos, determinados basicamente pelas flutuações da oferta, os preços e tarifas públicas e os reajustes salariais, notadamente do salário mínimo. As taxas de câmbio e as taxas de juros nominais mantiveram-se igualmente indexadas às taxas de inflação, mas não contribuíram para sua aceleração.

A constatação dessa realidade, amplamente reconhecida por especialistas das mais diversas linhas de pensamento, fortalece hoje a conclusão de que somente através de uma política de rendas adequadamente coordenada seja possível um combate eficaz ao processo inflacionário. Políticas desse teor, contudo, pressupõem a efetiva eliminação das causas fundamentais do desequilíbrio macroeconômico entre oferta e demanda global, causado basicamente pelo déficit do setor público consolidado.

1.2 - O Quadro Macroeconômico Recente - 1990/93

1.2.1 - Atividade Econômica

A economia brasileira iniciou os anos 90 com uma queda do nível de atividade econômica jamais vista anteriormente: de 1989 para 1990 o PIB caiu 4,3% e em 1992 mantinha ainda o índice de 1990. Nesse período os curtos ciclos de retomada de crescimento foram, sistematicamente, interrompidos pela aceleração inflacionária, já que esta, além de corroer o poder aquisitivo dos salários, obrigou as sucessivas equipes econômicas a lançar mão de políticas monetárias contractionistas que, invariavelmente, voltavam a provocar recessão.

Em outubro de 1992, uma vez terminada a crise do *impeachment*, a economia iniciou uma nova fase de ascensão. Na série dessazonalizada, o PIB do quarto trimestre de 1992 cresceu 1,9%, enquanto o do primeiro trimestre deste ano cresceu 4,2% e no segundo 1,2%, acumulando, portanto, 7,3% desde outubro de 1992 até junho do corrente ano.

Esse desempenho foi basicamente influenciado pelo crescimento explosivo da produção industrial que, segundo o indicador dessazonalizado da indústria geral da Pesquisa Industrial Mensal (PIM-PF) do IBGE, apresentou no mesmo período, de outubro de 1992 a junho do corrente ano, crescimento de 13,2%, acumulando nove meses de crescimento contínuo.

As categorias de uso têm tido taxas de crescimento diferentes entre si: o melhor desempenho foi o da categoria de bens duráveis de consumo, cujo indicador dessazonalizado acumula, de outubro a julho, crescimento de 40%; não-duráveis de consumo cresceu 8%; bens de capital 16%; e bens intermediários 10%. Chama-se a atenção para o excelente desempenho da produção de bens de capital em 1993, que pode estar indicando um maior nível de confiança na performance futura da economia, induzindo novos investimentos.

As projeções, baseadas em modelos de séries temporais, com a incorporação de resultados até julho, apontam para o crescimento do PIB em 4,5% para 1993, com a agropecuária crescendo 1%, a indústria 8,1% e os serviços 3,4%. Os melhores desempenhos estão previstos para a indústria de transformação e o comércio com 8,7 e 7,4% de crescimento, respectivamente.

Essa retomada, que teve início no quarto trimestre de 1992, contrariou a sazonalidade padrão em que o auge da produção industrial se dá no terceiro trimestre do ano. Nossas análises apontam a crise política do *impeachment*, que foi de março a setembro, associada a uma rígida política monetária visando conter movimentos especulativos de ativos financeiros, como a causa dessa mudança de padrão sazonal. A resolução da crise, associada a uma política monetária frouxa, provocou a expansão do consumo e da produção no quarto trimestre de 1992 e sua continuidade no primeiro trimestre com a reposição dos estoques que se exauriram com as vendas de fim de ano.

O esgotamento do processo de reposição de estoques, junto com a aceleração da inflação, tem provocado a desaceleração do processo de crescimento. Como resultado, o crescimento do PIB do ano de 1993 ficará um pouco aquém daquele observado ao final do primeiro semestre, que foi de 5,5%.

Há, entretanto, alguns sinais que apontam para uma duração eventualmente mais prolongada desse crescimento. No mercado de trabalho, embora o nível de emprego não tenha respondido na mesma intensidade da produção, sua tendência foi invertida, passando a apresentar, a partir de janeiro, crescimento, resultado não observado nos três anos anteriores.

O segundo sinal vem da recuperação da taxa de investimento que reverteu a partir do quarto trimestre de 1992 sua tendência declinante. Os investimentos, como proporção do PIB, passaram de 13,9% no terceiro trimestre de 1992 para 14,1% no quarto trimestre; e 15,9% e 15,2% no primeiro e no segundo trimestres deste ano. Essa recuperação tem sido reforçada pelo crescimento das importações de máquinas e equipamentos.

Estas duas decisões — de empregar e de investir — são decisões de médio e de longo prazos, indicando que, apesar do nível de incerteza, derivado da elevada taxa de inflação e de sua tendência ascendente, a economia deverá continuar seu processo de recuperação, embora num ritmo menos intenso do que aquele observado no quarto trimestre de 1992 e primeiro trimestre de 1993. De fato, se observarmos estabilização no segundo trimestre, queda no terceiro trimestre e nova recuperação no quarto trimestre.

Do mercado de trabalho vem ainda um terceiro sinal positivo: a recuperação no nível de emprego vem acompanhada de elevação do salário real médio e, portanto, da massa salarial. Este aumento de renda das famílias, aliado à expressiva queda nas taxas de juros reais, deve continuar garantindo demanda para a manutenção do crescimento industrial.

O quarto sinal vem do setor externo: o comércio exterior continua em crescimento, trajetória já observada há mais de dois anos e, a despeito do arrefecimento no ritmo, o país terminará o ano de 1993 com US\$ 39,1 bilhões de exportações contra US\$ 25,1 bilhões de importações.

O problema central da economia brasileira continua sendo a inflação, que, embora não prenuncie um movimento explosivo, continua elevada para uma economia que pretende crescer em trajetória sustentada. Num quadro de indexação generalizado, esse processo adquire um caráter parcialmente autônomo diante dos recorrentes movimentos de reordenação dos preços relativos — sejam eles de origem sazonal ou como resposta a mudanças nas condições de demanda ou pressões de custos. O futuro da economia nos anos vindouros dependerá da capacidade do governo em lidar com essa questão.

1.2.2 - Emprego e Salários

Os últimos 12 anos foram marcados por duas crises no mercado de trabalho: uma no período 1981/83 e outra iniciando-se em 1990. Nesta, a queda no nível de emprego inicia-se com a implantação do Plano Collor I, prosseguindo praticamente sem interrupções até o final de 1992, que se encerra com uma crise sem precedentes no mercado de trabalho.

A melhora apresentada nos primeiros meses de 1993 não é ainda suficiente para retornar aos níveis de fins da década passada. Segundo dados da Fiesp, a média do nível de emprego em 1992 era 21,2% inferior ao de 1989. Embora em junho de 1993 o nível tenha sido 2,9% superior ao de dezembro, o

acumulado no primeiro semestre de 1993 foi, ainda, 4,8% inferior ao do mesmo período do ano anterior.

Os dados da Fundação Seade para a Grande São Paulo indicam que o desemprego — total e aberto — cresceu significativamente no mesmo período. Enquanto em 1989 as médias dessas duas taxas situavam-se em 8,8 e 6,6% respectivamente, em 1992 elas saltaram para 14,8 e 9,1%, atingindo em dezembro de 1992, na série dessazonalizada, seus níveis recordes de 17,13 e 9,74%, declinando a partir de então. A perspectiva de continuidade do crescimento da produção industrial permite prever que, embora continuem bastante elevadas, as taxas de desemprego de 1993 serão inferiores às verificadas em 1992.

A forte queda no salário médio real após o Plano Collor I foi generalizada. Sua recuperação vem ocorrendo desde o início de 1991, embora os níveis salariais situem-se, em fins de 1993, ainda significativamente abaixo dos níveis de 1990.

Recorde-se que o Plano Collor I pretendia abolir qualquer intervenção do poder público na fixação dos salários; esses deveriam resultar da livre negociação, ignorando-se qualquer perda salarial anterior. A elevação das taxas de inflação mensal, a indexação informal dos salários — especialmente dos trabalhadores industriais — e os problemas advindos nas negociações dos dissídios coletivos fizeram com que o governo aprovasse uma lei visando garantir uma reposição mínima equivalente à recomposição do salário real dos últimos 12 meses. Na prática, ao fixar os critérios de cálculo do salário médio real, o governo reconheceu as perdas anteriores. O Plano Collor II manteve esse mesmo critério.

Note-se, contudo, que não foi estabelecida nenhuma política específica para o salário mínimo; era reajustado por concessões periódicas de abonos. Em setembro de 1991, em virtude da elevação do patamar inflacionário, foi aprovada uma lei que garantia a reposição salarial quadrimestral, com adiantamento bimestral de no mínimo 50% da inflação no período, até o limite de três salários mínimos. Esse, por sua vez, continuava recebendo reajustes através da concessão de abonos, com reposição integral quadrimestral.

Em maio de 1992, a lei salarial passou por alterações cosméticas, entre as quais se destacam: mudança no indexador (de INPC para IRSM) e a introdução de um Fator de Atualização Salarial (FAS), de forma que ajustasse a reposição, que passaria a ser diferenciada caso a inflação estivesse subindo ou caindo.

A aceleração da inflação levou a uma nova alteração da legislação salarial no início de 1993, entre elas a inclusão de antecipações também para o salário mínimo. Além disso, a antecipação bimensal passou a ser de 60% da inflação, incluindo agora os salários até o limite de seis salários mínimos. Para o

funcionalismo público, somente em junho de 1993 foi definida uma política de reajuste salarial.

Essa política salarial permitiu uma atenuação das perdas do salário médio real no primeiro semestre de 1993, já que compensou a elevação das taxas inflacionárias verificadas desde o início do ano. Com isso, o nível de salários no início de 1993 encontrava-se mais elevado do que no anterior. O novo patamar inflacionário, ao ultrapassar a taxa mensal de 30%, trouxe novamente a questão da política salarial para o centro das discussões. Com a aprovação de medida provisória que estabelece reajustes mensais para os salários na magnitude em que a inflação do mês exceder o nível de 10%, com integralização quadrimestral, o salário médio real deverá continuar se elevando até que um novo patamar de inflação retome a situação de equilíbrio anterior.

1.2.3 - Produtividade

A crise econômica por que tem passado a economia brasileira trouxe novamente para discussão a questão da eficiência da indústria brasileira. Em consequência, uma série de medidas foi acionada, entre as quais se destacam: a liberalização gradual do comércio exterior, o Programa de Qualidade e Competitividade, a privatização do setor produtivo estatal, a desregulamentação da economia e a aprovação de um código de defesa do consumidor — considerado bastante avançado em termos internacionais.

Aparentemente, em resposta a tais medidas inicia-se em 1991 um vigoroso movimento de elevação da produtividade industrial. Isso pode ser constatado tomando como indicador da produtividade o quociente da divisão do indicador da produção física pelo do emprego (pessoas ocupadas), para o total da indústria.

As mudanças ocorridas desde então certamente obrigaram as empresas a se reestruturar. Além do natural ajuste recessivo, foram identificadas em estudos de caso e em algumas pesquisas setoriais mudanças organizacionais, especialmente nas grandes empresas ou naquelas localizadas em mercados nos quais a competição é mais acirrada. Esse é o caso de empresas voltadas para o mercado externo ou sujeitas à competição com produtos importados.

Inicialmente, acreditava-se que esses ajustes estruturais seriam fenômenos localizados ocorrendo em setores de atividade e em empresas operando nos setores mais expostos à competição internacional. Mais recentemente, entretanto, tem ganho corpo a tese de que se trata de um fenômeno generalizado. Segundo ela, o ajuste estrutural teria sido realizado de maneira generalizada e estabelecido um novo patamar de produção por emprego industrial, a ponto de se afirmar que mesmo o retorno dos níveis de produção anteriores não traria de volta o nível de emprego anterior à recessão.

Essa parece ser uma tese pouco plausível. Em primeiro lugar, não é possível acreditar em mudanças na tecnologia produtiva sem investimentos;

nesse sentido é suficiente lembrar as informações acima em que se chama a atenção para o fato de que as taxas de investimentos foram declinantes até 1992 quando chegaram à média anual de 14,4%. É verdade que em 1991 e 1992 constata-se um aumento tanto na participação do componente máquinas e equipamentos na formação de capital (26,4%) quanto na contribuição dos equipamentos importados (15%), certamente mais avançados tecnologicamente, fatores que podem ter contribuído positivamente.

Em segundo lugar, não é possível crer que as mudanças estruturais tenham decorrido apenas de um súbito ataque de racionalidade econômica da parte do empresariado brasileiro, que decidiu cortar empregados desnecessários, passando, a partir da crise recente, a dar maior atenção aos custos. Vale dizer, o empresariado brasileiro contentava-se, mesmo durante a crise dos anos 80, em andar longe do seu objetivo básico de maximizar lucros.

Nossa hipótese é que o ganho de produtividade observado durante a recessão do período 1990/92 é decorrência natural do ajuste recessivo, fato aliás já observado na recessão de 1981/83, e pode ser fenômeno característico de setores industriais específicos e não um fenômeno generalizado. Não é supérfluo lembrar que a indústria brasileira, mesmo considerando a recuperação observada em 1993, está ainda aquém de seu pico de produção (e de emprego) ocorrido em 1987 — produziu cerca de 90% daquele ano.

Sustenta-se, adicionalmente, que uma efetiva retomada do crescimento econômico não repetirá o que ocorreu durante a retomada de crescimento de 1983/84. Naquele momento vários investimentos realizados ao final da década de 70, notadamente os decorrentes do II PND, maturaram e entraram imediatamente em produção, possibilitando uma subida vertiginosa da produtividade. Pelo contrário, devido à redução dos investimentos durante a década de 80, não há, no momento presente, um estoque de investimentos aguardando para entrar em operação.

É possível prever, portanto, que tão logo se evidencie a retomada sustentada do crescimento ocorra, até mesmo no primeiro ano, em alguns setores, uma queda da produtividade em razão de um aumento do emprego acima do da produção. Os aumentos de produtividade observados recentemente, em razão de um crescimento da produção acima do emprego, decorrem de um aumento de utilização de horas de trabalho extras, ao invés de mais emprego, reação de precaução natural do empresariado frente às incertezas quanto à continuidade da retomada do crescimento.

É possível até mesmo que algumas funções não propriamente industriais, realizadas no âmbito dessa atividade, tenham sido terceirizadas, provocando uma redução do emprego na atividade industrial, embora, certamente, elevando o emprego na atividade de serviços, o que não é possível de ser investigado por qualquer das pesquisas conjunturais disponíveis.

Evidentemente, algumas transformações ocorreram no período mais recente em razão, principalmente, da disseminação do uso da microinformática nos processos administrativos e mesmo da produção, notadamente da adoção de controle numérico em máquinas-ferramenta e melhorias organizacionais. Mas essas transformações não explicam mais do que 20% dos fechamentos de postos de trabalho na indústria, os quais, na sua maioria, decorrem da profunda recessão do período 1990/92.

Para esclarecer alguns pontos dessa questão, procurou-se desagregar essas informações por gênero da indústria, cujos resultados estão disponíveis na Tabela 1.1.¹ Elas permitem observar que:

a) da segunda metade dos anos 70 até a recessão do início da década de 80, a produtividade se eleva para o total da indústria (Gráfico 1.8) e para quase todos os seus gêneros;

b) em decorrência dos investimentos realizados ainda na segunda metade dos anos 70, a produtividade continua crescendo durante o período recessivo, devido a uma queda do emprego superior à queda da produção, tanto para o total da indústria como para quase todos os gêneros. Nos outros gêneros para os quais não houve queda da produção, o resultado foi um aumento vigoroso da produtividade nesse período;

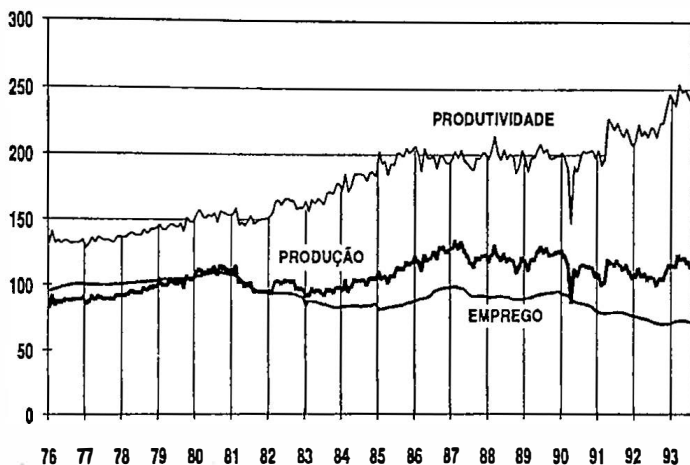
c) quando tem início o processo de recuperação, em meados de 1983, a plena maturação dos investimentos realizados no final da década de 70 provoca uma vigorosa elevação da produtividade para o total da indústria e para quase todos os seus gêneros;

d) o processo de relativa estagnação econômica que se inicia em 1987 e se prolonga até 1990 é um período de manutenção (ou queda) dos níveis de produtividade para o total da indústria e para quase todos os gêneros, excetuando-se extrativa mineral, fumo e bebidas, cuja produção e produtividade continuaram se elevando;

e) a recessão industrial que se inicia em 1990, prolongando-se até o terceiro trimestre de 1992, ocorreu ao fim de três anos de relativa estagnação da

1 Trabalha-se aqui com uma série iniciando em 1976 até junho de 1993. Pretendeu-se com isso comparar o período do final da década de 70 em que continuava o processo de crescimento econômico de longo prazo, a recessão do início dos anos 80, o restante da década perdida, os três anos recentes de recessão e a recuperação iniciada nos meses finais de 1992. Para se ter tal série foi necessário encadear duas séries de produção física (1976/80 e 1981/93) e duas séries de emprego (1976/85 e 1986/93) que tiveram alterações metodológicas. Além disso, existe um efeito estatístico de agregação que, mesmo em nível de gênero, desempenha papel crucial: o peso de cada atividade no emprego e na produção é diferenciado, trazendo distorções nos resultados. Finalmente é necessário alertar para o caráter conjuntural dessas informações que não são as mais adequadas para um estudo dessa natureza. Mas, são essas as únicas informações abrangentes disponíveis, que aliás são também as que têm sido usadas para mostrar o aumento da produtividade do período recessivo recente. As informações de produção e emprego estão na Parte 4 deste volume — Estatísticas e Indicadores Econômicos e Sociais.

Gráfico 1.8
Produtividade na Indústria Geral



Fonte: IBGE.

produção industrial e da própria produtividade. A queda da produção industrial e a concomitante queda do emprego mantiveram no primeiro momento a estagnação da produtividade; a partir de meados de 1991 observa-se sua súbita elevação, que se prolonga nos meses iniciais da recuperação do final de 1992 e início de 1993;

f) esse movimento observado para o total da indústria repete-se em apenas cinco gêneros — papel e papelão; materiais elétricos e de comunicações; produtos químicos; perfumaria, sabões e velas; e metalurgia. Este, por sinal, nos parece o único caso capaz de suportar a tese corrente de ajuste estrutural realizado na recessão — único caso de “súbito despertar da racionalidade empresarial”. Nessa indústria é conhecido o esforço do Estado-empresário em ajustar suas empresas para a privatização. O resultado foi um sucesso absoluto: manutenção da produção (e crescimento da produtividade) com a demissão de pessoal — na verdade, pessoal excedente;

g) nos gêneros de produtos têxteis, alimentares e material de transporte ocorreu uma queda da produtividade no período 1987/91 e um crescimento no período 1991/93, fazendo-a retornar ao nível anterior;

h) nos gêneros de produtos de borracha, de materiais plásticos e do vestuário o nível da produtividade permanece estagnado desde 1981/83, enquanto nos gêneros de mecânica e produtos de minerais não-metálicos desde 1987;

TABELA 1.1
Produtividade na Indústria Geral e por Gênero:
Índice de Base Fixa (1981=100)

TRIMESTRE	INDÚSTRIA GERAL	EXTRATIVA MINERAL	MINERAIS NÃO-METÁLICOS	INDÚSTRIA METALÚRGICA	INDÚSTRIA MECÂNICA	MATERIAL ELÉTRICO E DE COMUNICACÕES
1976.I	90,07	93,70	83,06	89,63	108,90	88,54
II	88,82	86,57	82,42	88,28	106,37	87,16
III	88,60	91,76	82,54	92,70	105,17	87,65
IV	88,91	91,15	83,67	88,83	103,37	85,56
1977.I	88,11	87,59	84,46	88,05	102,01	84,37
II	90,16	87,85	85,00	89,22	102,59	87,49
III	89,54	83,50	83,65	91,15	103,57	85,16
IV	90,39	86,56	83,78	91,01	101,15	88,66
1978.I	91,63	89,32	83,22	89,77	101,03	92,83
II	92,76	92,21	86,57	93,08	103,13	94,66
III	93,49	95,28	88,16	93,86	104,34	95,62
IV	95,36	92,60	90,50	96,42	110,25	95,87
1979.I	95,91	94,05	92,67	93,27	107,82	98,09
II	97,20	100,36	93,75	97,31	109,52	94,76
III	96,26	103,91	91,35	99,32	106,88	96,90
IV	99,73	106,32	93,10	102,33	113,05	101,66
1980.I	103,31	108,22	96,13	104,43	117,10	100,83
II	101,59	106,08	96,28	105,12	109,12	102,30
III	102,26	112,01	99,63	108,08	114,32	105,04
IV	103,01	103,19	100,65	109,23	111,93	104,71
1981.I	102,01	102,04	98,69	107,40	108,50	98,98
II	98,54	99,21	97,22	97,79	100,52	97,79
III	99,92	96,68	101,74	95,69	96,18	102,03
IV	100,43	102,42	102,89	99,04	95,72	103,92
1982.I	104,54	104,97	103,88	105,25	97,47	117,01
II	109,20	104,75	107,93	109,79	100,12	122,03
III	110,12	104,29	104,68	110,81	102,54	117,27
IV	106,03	112,31	100,38	104,06	92,92	114,45
1983.I	108,09	116,74	99,67	106,85	94,71	120,40
II	109,66	123,11	100,88	116,53	100,97	119,64
III	111,99	130,15	100,52	120,38	102,32	122,60
IV	116,60	137,37	102,82	122,05	108,93	121,89

(continua)

TRIMESTRE	INDÚSTRIA GERAL	EXTRATIVA MINERAL	MINERAIS NÃO-METÁLICOS	INDÚSTRIA METALÚRGICA	INDÚSTRIA MECÂNICA	MATERIAL ELÉTRICO E DE COMUNICAÇÕES
1984.I	117,60	159,03	107,89	124,82	116,31	134,69
II	121,47	161,91	107,99	126,28	119,97	128,86
III	122,07	170,35	111,19	128,08	115,00	132,47
IV	123,57	180,27	114,54	131,01	117,33	139,49
1985.I	131,33	169,75	116,97	129,73	121,18	144,17
II	126,52	179,48	113,22	123,25	110,77	132,27
III	133,51	180,45	117,71	129,12	121,21	143,71
IV	135,68	182,87	117,36	129,87	126,93	152,63
1986.I	131,78	188,64	116,22	129,44	125,09	155,10
II	133,40	188,73	118,55	127,32	130,38	158,17
III	130,54	186,04	117,85	126,78	132,47	145,79
IV	130,14	188,46	120,88	124,82	128,88	142,01
1987.I	132,49	192,17	122,08	125,69	136,91	147,36
II	131,85	192,29	115,15	123,71	138,40	138,56
III	128,16	200,99	112,21	119,32	126,88	124,06
IV	133,21	209,49	117,22	125,11	131,79	138,65
1988.I	136,62	221,52	121,65	127,10	136,73	146,03
II	133,70	218,51	115,10	122,88	125,25	145,04
III	132,56	226,05	111,91	118,94	125,19	139,59
IV	129,17	230,20	108,54	123,43	129,38	140,20
1989.I	129,29	238,81	110,61	124,47	125,86	145,30
II	135,78	250,94	123,17	133,04	139,16	146,89
III	134,09	263,23	119,45	131,66	142,53	147,67
IV	132,17	262,75	117,66	131,42	135,74	147,50
1990.I	130,85	268,60	115,21	128,78	124,31	160,28
II	116,61	277,92	97,72	104,50	107,18	136,31
III	134,09	301,48	116,55	123,76	134,87	157,39
IV	134,15	326,38	112,48	121,94	114,79	154,95
1991.I	131,75	337,10	115,16	123,34	116,29	151,10
II	149,21	361,93	132,82	141,61	128,34	183,70
III	146,07	328,29	130,50	139,13	125,02	181,69
IV	142,66	363,53	124,15	136,89	118,35	159,49
1992.I	144,25	359,91	118,07	144,98	120,90	160,94
II	145,26	362,68	113,15	146,72	112,45	153,51
III	146,23	382,50	111,81	149,17	108,71	161,01
IV	156,91	393,33	122,59	157,48	120,52	183,14

(continua)

TRIMESTRE	INDÚSTRIA GERAL	EXTRATIVA MINERAL	MINERAIS NÃO-METÁLICOS	INDÚSTRIA METALÚRGICA	INDÚSTRIA MECÂNICA	MATERIAL ELÉTRICO E DE COMUNICAÇÕES
1993.I	163,06	391,05	135,06	167,32	140,11	214,73
II	164,95	409,37	129,21	171,89	138,57	214,10

TRIMESTRE	MATERIAL DE TRANSPORTE	PAPEL E PAPELÃO	INDÚSTRIA DA BORRACHA	INDÚSTRIA QUÍMICA	PRODUTOS FARMACÊUTICOS	PERFUMARIA, SABÕES E VELAS
1976.I	107,04	81,79	83,57	77,95	93,50	79,54
II	106,65	84,78	82,38	79,81	94,98	79,41
III	107,63	82,97	81,78	78,80	92,53	80,67
IV	105,65	85,44	81,88	82,37	88,28	78,18
1977.I	104,85	81,34	81,27	81,66	79,01	73,29
II	106,96	82,83	81,28	82,79	77,95	74,99
III	109,68	82,57	84,09	82,21	72,82	72,73
IV	107,03	83,50	85,74	85,00	79,00	70,20
1978.I	109,36	84,18	88,10	85,82	80,30	72,93
II	111,75	85,00	89,54	86,66	76,25	77,47
III	116,01	89,63	90,30	89,91	80,83	77,68
IV	117,14	91,14	91,72	91,32	79,27	81,15
1979.I	108,60	92,86	93,79	94,57	78,04	86,04
II	116,36	92,23	93,66	96,64	84,95	87,93
III	113,06	92,73	98,33	94,66	84,03	91,77
IV	118,22	94,79	101,45	94,98	84,98	92,97
1980.I	120,21	97,67	99,52	97,94	89,75	97,62
II	102,18	99,46	97,73	101,61	94,19	90,64
III	114,71	98,05	102,57	94,12	98,23	98,39
IV	114,40	96,43	108,20	92,57	99,81	95,43
1981.I	108,26	98,71	106,61	99,38	98,55	97,26
II	100,25	94,83	98,67	97,22	100,13	99,54
III	96,21	100,89	93,61	100,68	102,04	99,44
IV	94,48	106,49	101,30	103,20	99,43	103,24
1982.I	103,27	111,71	106,10	108,75	104,49	99,61
II	108,07	117,01	111,86	117,72	103,33	105,23
III	109,09	116,84	104,33	122,96	104,56	99,78
IV	103,87	114,95	100,30	113,20	110,54	102,00

(continua)

TRIMESTRE	MATERIAL DE TRANSPORTE	PAPEL E PAPELÃO	INDÚSTRIA DA BORRACHA	INDÚSTRIA QUÍMICA	PRODUTOS FARMACÊUTICOS	PERFUMARIA, SABÕES E VELAS
1983.I	100,48	114,90	106,94	114,69	103,66	105,14
II	110,71	120,40	125,56	115,34	105,80	111,49
III	102,40	122,89	111,65	125,01	98,13	111,75
IV	107,80	128,64	103,61	131,37	101,68	116,94
1984.I	109,66	131,04	103,52	126,23	115,35	116,26
II	114,33	133,28	106,05	133,86	117,56	118,75
III	111,95	132,49	112,61	134,54	124,09	123,14
IV	109,81	136,81	110,44	131,10	131,95	129,56
1985.I	112,90	136,26	105,66	127,21	128,41	144,56
II	87,64	130,79	104,93	128,43	120,84	135,03
III	121,81	135,28	106,87	129,70	136,04	145,25
IV	116,90	137,34	115,01	130,26	146,52	152,78
1986.I	110,34	134,11	111,65	127,31	144,12	143,99
II	118,66	139,61	110,08	124,00	153,41	140,82
III	103,50	133,66	112,38	127,11	156,05	164,01
IV	93,71	131,50	111,23	133,94	142,57	150,59
1987.I	93,13	135,35	112,11	134,51	154,77	163,77
II	99,49	134,06	108,44	130,16	146,55	163,18
III	88,73	131,95	109,65	130,67	130,49	155,48
IV	95,46	133,88	116,83	128,95	136,54	174,12
1988.I	106,18	136,62	115,06	134,59	142,64	176,78
II	109,85	139,99	115,63	132,80	127,15	157,06
III	104,35	142,77	107,54	133,40	119,82	145,47
IV	101,90	145,78	109,95	119,81	115,56	158,27
1989.I	100,18	139,73	105,89	129,34	118,00	150,13
II	100,59	146,17	114,90	132,58	135,35	176,03
III	103,47	142,21	109,10	126,64	127,95	179,02
IV	95,56	142,35	106,04	128,92	128,08	171,99
1990.I	95,26	136,68	109,59	125,06	120,12	155,96
II	69,37	123,79	91,57	113,56	103,75	145,89
III	87,60	145,31	109,22	132,39	128,34	162,35
IV	94,82	138,03	106,68	136,78	128,27	141,73
1991.I	88,78	146,84	90,08	128,82	111,16	155,48
II	96,95	164,07	120,87	152,74	125,47	166,03
III	103,49	162,95	117,67	148,50	122,90	151,75
IV	98,00	158,24	115,82	149,30	117,38	137,42

(continua)

TRIMESTRE	MATERIAL DE TRANSPORTE	PAPEL E PAPELÃO	INDÚSTRIA DA BORRACHA	INDÚSTRIA QUÍMICA	PRODUTOS FARMACÊUTICOS	PERFUMARIA, SABÕES E VELAS
1992.I	93,18	160,39	116,36	152,72	110,85	174,69
II	109,19	158,36	118,50	147,76	113,23	168,40
III	103,79	160,19	114,28	151,46	99,17	173,54
IV	105,14	174,20	118,84	159,62	101,01	196,76
1993.I	121,39	180,32	124,12	164,39	127,65	216,81
II	136,42	178,30	123,43	169,25	134,28	187,12

TRIMESTRE	PRODUTOS DE MATÉRIA PLÁSTICA	INDÚSTRIA TÊXTIL	INDÚSTRIA DE VESTUÁRIO	PRODUTOS ALIMENTARES	INDÚSTRIA DE BEBIDAS	INDÚSTRIA DE FUMO
1976.I	90,97	71,52	90,82	93,83	95,25	75,12
II	92,63	70,33	87,04	90,72	88,61	70,23
III	93,62	71,55	87,17	88,46	91,36	77,82
IV	93,57	70,09	86,20	91,58	92,31	81,63
1977.I	92,03	70,93	86,75	90,97	91,38	78,82
II	92,65	74,16	88,42	97,37	97,61	83,52
III	92,75	73,83	86,02	95,11	96,24	84,83
IV	97,95	75,36	87,29	94,54	92,30	81,57
1978.I	97,28	75,88	90,64	97,06	92,65	81,09
II	99,24	76,48	89,39	96,77	97,19	85,40
III	96,01	76,69	86,17	95,40	99,47	85,45
IV	96,86	77,89	87,41	95,55	103,53	86,27
1979.I	109,27	88,00	96,26	99,78	103,27	85,30
II	111,63	87,49	96,79	101,01	98,67	78,72
III	111,12	87,42	102,50	102,54	101,15	81,62
IV	110,03	87,39	103,76	100,65	99,12	85,15
1980.I	106,96	88,22	98,25	97,51	100,69	87,21
II	107,83	88,67	94,90	97,80	95,99	78,68
III	108,82	85,34	97,43	95,26	102,39	95,67
IV	108,04	85,89	99,32	96,26	106,23	110,68
1981.I	100,15	80,47	103,04	97,04	104,10	105,02
II	93,09	80,35	98,49	100,09	104,76	106,59
III	100,57	91,84	99,36	105,00	97,57	91,80
IV	107,77	92,69	99,90	96,58	94,37	90,67

(continua)

TRIMESTRE	PRODUCTOS DE MATÉRIA PLÁSTICA	INDÚSTRIA TÉXTIL	INDÚSTRIA DE VESTUÁRIO	PRODUCTOS ALIMENTARES	INDÚSTRIA DE BEBIDAS	INDÚSTRIA DE FUMO
1982.I	118,05	93,22	104,21	97,10	98,39	105,61
II	121,16	95,04	104,53	99,76	102,30	107,27
III	118,42	97,45	101,85	104,66	108,43	98,99
IV	109,17	93,09	95,42	106,49	104,84	106,25
1983.I	110,15	92,33	94,10	106,33	103,75	118,68
II-	111,12	95,50	90,50	101,55	96,43	113,07
III	106,99	97,96	86,67	104,50	103,83	105,91
IV	111,40	94,98	90,11	109,68	105,81	114,01
1984.I	114,72	96,22	97,24	103,23	108,61	120,17
II	117,11	99,65	94,85	109,33	101,26	120,79
III	114,66	100,19	90,32	109,41	108,91	127,81
IV	114,36	103,08	93,69	108,53	116,51	126,94
1985.I	118,64	104,12	97,03	105,63	109,07	134,53
II	107,41	97,57	94,45	106,63	124,28	138,83
III	105,78	98,81	98,45	105,14	123,95	139,02
IV	115,12	101,62	101,00	103,63	132,13	140,16
1986.I	110,39	101,44	98,77	100,87	133,60	136,33
II	105,92	101,58	96,88	99,39	144,37	156,39
III	114,02	99,68	98,38	93,11	149,19	153,90
IV	113,34	98,47	96,68	98,44	137,96	159,21
1987.I	115,32	95,82	105,32	109,15	135,80	146,76
II	103,75	92,02	102,63	103,56	117,67	150,86
III	93,60	87,84	100,00	102,28	124,87	139,40
IV	101,62	90,80	103,37	105,75	132,68	157,34
1988.I	103,32	90,75	109,55	102,01	139,50	166,45
II	106,12	86,88	100,16	107,87	130,53	161,34
III	107,41	87,11	96,41	107,08	134,54	164,38
IV	112,15	87,04	92,50	94,30	133,29	152,47
1989.I	109,32	89,62	97,29	95,15	138,04	146,85
II	125,42	89,65	97,15	96,55	154,32	171,72
III	114,22	86,07	96,25	95,76	148,99	170,49
IV	102,20	84,30	94,07	98,55	141,27	164,47
1990.I	94,01	84,79	90,01	102,87	143,00	162,13
II	82,03	76,91	90,17	98,80	140,15	169,06
III	100,18	85,71	95,62	100,57	146,95	189,11
IV	92,75	79,54	94,81	107,28	154,29	201,04

(continua)

TRIMESTRE	PRODUTOS DE MATÉRIA PLÁSTICA	INDÚSTRIA TÊXTIL	INDÚSTRIA DE VESTUÁRIO	PRODUTOS ALIMENTARES	INDÚSTRIA DE BEBIDAS	INDÚSTRIA DE FUMO
1991.I	97,07	80,66	92,87	106,84	149,59	202,36
II	112,31	91,35	100,53	115,95	169,66	192,69
III	109,23	88,33	94,11	113,22	163,09	184,08
IV	104,34	82,24	90,42	106,58	149,08	161,54
1992.I	105,63	94,06	93,48	110,70	139,31	179,72
II	102,43	96,32	94,02	112,29	136,70	174,22
III	103,61	96,21	96,94	112,07	127,68	152,56
IV	119,66	103,36	101,39	119,91	142,31	160,99
1993.I	117,14	110,23	107,41	120,21	150,94	167,26
II	107,89	105,24	94,20	120,85	151,65	191,87

Fonte(s): IBGE, Estatísticas Básicas - Séries retrospectivas n. 2 (Indicadores da Produção Industrial, 1971-90) e Pesquisa Industrial Mensal.

Elaboração: IPEA/DIPES/GAC.

i) na indústria de bebidas a produtividade, após crescer no período 1983/91, cai, voltando a subir na segunda metade de 1992 com a retomada da produção, não tendo retornado ainda a seu nível máximo anterior; na indústria do fumo ocorreu algo semelhante à de bebidas sem, contudo, ter se observado o crescimento da produtividade no período recente, talvez por não ter retomado ainda o crescimento da produção;

j) a indústria farmacêutica representa um caso totalmente atípico — sua produção cai desde 1987 e o emprego se mantém acarretando a queda da produtividade, fazendo crer que a retomada da produção provocará um aumento considerável da produtividade;

k) a indústria extrativa mineral configura-se, também, como um caso totalmente fora dos padrões — sua produção e produtividade crescem lentamente no período 1976/83 para a partir daí se acelerarem com a produtividade multiplicando-se por mais de quatro vezes em relação à observada no início desse processo, traduzindo o excepcional crescimento da produção oriunda da exploração de petróleo na plataforma continental, certamente um avanço na tecnologia de produção, mas isto ocorreu logo após o segundo choque do petróleo.

Esses resultados, longe de serem definitivos, evidenciam a necessidade da realização de estudos complementares com base em dados que permitam a incorporação de elementos importantes na análise, tais como o tamanho da indústria e do mercado, concentração, proteção efetiva, importância do mercado externo etc.

Pode-se, a despeito da precariedade das informações disponíveis, concluir que não há nenhuma evidência de que tenha havido na economia um ajuste estrutural generalizado que justifique os aumentos de produtividade observados para o total da indústria e para alguns gêneros, significando dessa forma um novo patamar técnico-econômico da indústria brasileira. Muito pelo contrário, essas informações respaldam a tese de que se trata de um ajuste recessivo típico.

De qualquer forma o que se afirma aqui é que o atual nível de produtividade não representa um novo patamar técnico-econômico da indústria brasileira. A retomada do crescimento econômico deverá trazer de volta parcela considerável dos postos de emprego fechados durante a recessão; esse efeito será contrabalançado pelo investimento seletivo visando ao aumento da produtividade. O resultado líquido será o de uma queda da produtividade quando a recuperação se mostrar sustentada, embora não a níveis de produtividade anteriores ao da recessão.

1.2.4 - Setor Externo

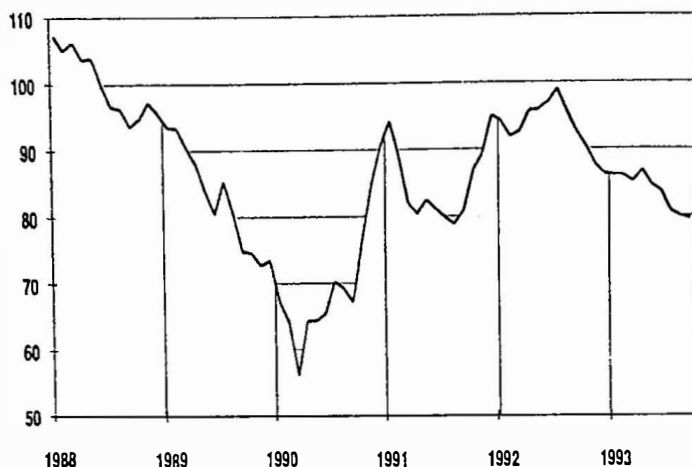
Desde 1990 o setor externo da economia tem se caracterizado por oscilações bastante acentuadas, tanto no que se refere aos indicadores de competitividade como ao comportamento da balança comercial. Analisando-se as séries da taxa de câmbio efetiva real, observa-se que esta sofreu uma sensível deterioração a partir do final de 1988, deterioração esta que se tornou mais acentuada em 1989 e início de 1990, levando esse indicador em março de 1990 ao nível mais baixo da década e acumulando no período um atraso cambial de 43,9% com relação aos valores médios observados em 1988 (Gráfico 1.9).

Para o ano de 1990, observou-se uma elevação das importações exclusive petróleo de 9,6%, em boa parte explicada pela política de abertura comercial implementada desde o início do Governo Collor. Com a redução das exportações e o aumento das importações, o ano fechou com um superávit de US\$10,7 bilhões, o pior resultado desde 1986.

A adoção e manutenção de uma política cambial realista a partir do final de 1991 permitiu uma evolução satisfatória das contas externas em 1992. Apesar do fraco desempenho da economia mundial, as exportações superaram US\$36 bilhões, com um crescimento de 14,5% com relação a 1991, enquanto as importações registravam uma queda de 0,7%, como resultado do baixo nível de atividade da economia, tendo a indústria apresentado uma queda da ordem de 4%, saltando o saldo da balança comercial para US\$15,7 bilhões.

Em 1993 a taxa de câmbio efetiva real manteve a tendência de queda verificada desde agosto de 1992 e interrompida apenas em abril. Quando comparado com julho de 1992, o atraso cambial acumulado até junho de 1993

Gráfico 1.9
Taxa de Câmbio Efetiva Real
(Base: Média de 1988 = 100)



foi de 115,5%, sendo aproximadamente 40% deste explicado pela valorização do dólar frente à cesta de moedas consideradas em nossas estimativas. Vale a pena ressaltar, no entanto, que quando consideramos apenas os produtos manufaturados — os mais afetados por oscilações do câmbio — verifica-se que esse movimento recente é mais atenuado, sendo o atraso cambial acumulado em igual período de 12%.

Apesar da apreciação do câmbio e da recuperação do nível de atividade doméstica a partir de outubro do ano passado, as exportações têm se mantido em um patamar elevado, projetando-se para 1993 uma exportação da ordem de US\$38,5 bilhões, o patamar mais elevado da década. Quanto às importações, estas têm apresentado uma tendência de alta, principalmente em abril e maio, sendo o crescimento das importações, exclusive petróleo, no período janeiro/junho, quando comparado com os valores observados em igual período do ano anterior, de 24,1%. Como decorrência desse fenômeno, prevê-se para o ano um saldo comercial da ordem de US\$15 bilhões, apesar da previsão de um nível recorde de exportações.

Por fim, vale salientar que o impacto da abertura comercial empreendida desde o início do Governo Collor sobre o nível das importações não pode ser desconsiderado. Tomando-se as importações, exclusive petróleo, estas passam de um patamar médio de US\$9,4 bilhões no período 1983/88 (com um mínimo de US\$7,2 bilhões em 1984 e um máximo de US\$11,4 bilhões em

1988) para US\$14,9 bilhões em 1989 — resultado muito influenciado pela aceleração inflacionária do final do Governo Sarney que resultou em uma apreciação crescente da taxa de câmbio, bem como por uma demanda elevada por estoques de produtos importados decorrente da percepção por parte dos agentes econômicos da iminência de um choque quando da posse do novo governo. No período 1990/92 as importações passam para US\$17,2 bilhões, projetando-se para 1993 importações, exclusive petróleo, da ordem de US\$22 bilhões. Chama ainda a atenção o fato de que, apesar da expressiva desaceleração do nível da atividade doméstica em 1992, as importações, exclusive petróleo, tenham apresentado uma queda inferior a 1% com relação aos valores de 1991.

Em linhas gerais, podemos dizer que o comportamento bastante instável dos grandes agregados da balança comercial desde 1990 esteve estreitamente associado às fortes oscilações do câmbio e do nível da atividade doméstica observadas no período, sendo bastante significativo o impacto da abertura comercial sobre o nível das importações.

1.3 - Reformas Estruturais e Perspectivas

Em seu processo de desenvolvimento no pós-guerra (Segunda Guerra Mundial), a economia brasileira empreendeu uma série de reformas estruturais. Muitas delas, embora tenham sido importantes fatores de transformação no passado, tornaram-se, no decorrer da década perdida de 80, os novos gargalos estruturais. No início da década de 90, poderiam ser alinhados como tais: barreiras alfandegárias protecionistas da indústria; controle sistemático de preços; a existência de centenas de empresas estatais ineficientes na área das indústrias de base e de infra-estrutura; e o crescente processo de endividamento externo e interno.

A constatação desses novos empecilhos à competição e ao desenvolvimento foi sendo crescente e relutantemente assimilada pelas sucessivas equipes econômicas ao longo de toda a “década perdida”. Nenhuma delas, entretanto, foi capaz de colocar em ação um programa amplo de reformas estruturais buscando remover todos os gargalos mencionados. As tentativas, todas parciais, foram persistentemente derrotadas.

O governo eleito em 1990 tinha como programa básico remover esses gargalos. A primeira equipe econômica do Governo Collor iniciou um amplo espectro de reformas, algumas bem-sucedidas e outras que só ampliaram as dificuldades anteriormente existentes. A segunda equipe econômica, que assumiu frente a um quadro de amplo desajuste institucional e de nova ameaça de hiperinflação, procurou desarmar o aparato de intervenção governamental herdado, visando recuperar a capacidade dos instrumentos de política econômica, dando, ainda, continuidade ao programa de reformas estruturais iniciado pela primeira equipe econômica.

Estas reformas visavam superar os novos gargalos estruturais mencionados e consistiram na liberalização do comércio exterior, retomada das relações com a comunidade financeira internacional, privatização de empresas públicas, desregulamentação de serviços e da Administração Pública, liberação dos preços e o programa brasileiro de qualidade e produtividade.

Os êxitos obtidos não foram — e não poderiam ser — suficientes para se alcançar a estabilidade econômica, ainda que em algum momento isso tenha sido esperado pelo governo; tampouco seriam suficientes para evitar os custos econômicos e sociais do processo de estabilização, que algumas dessas reformas necessariamente tenderiam, no curto prazo, a agravar. Nesses custos, de fato, se tem incorrido ao longo de toda a década perdida, sem que durante ela, entretanto, se tenha tido qualquer benefício. Baixo nível de atividade econômica, queda da renda *per capita*, desemprego elevado, distribuição perversa da renda, erosão da qualidade da máquina administrativa do Estado e desarticulação dos seus programas de educação e saúde têm sido a tônica de todo o período pós-80.

A citação das reformas feita anteriormente deixa claro que ficou de fora uma vez mais o sempre inalcançado ajuste fiscal. Inalcançado, pois as tentativas empreendidas, no passado, se mostraram, *a posteriori*, insuficientes para seus objetivos. Nesse campo, pelo contrário, muito se perdeu. Os tímidos cortes que a União tentou fazer esbarraram sempre na elevada rigidez de despesas em todas as esferas de governo. No período recente, até a implantação do Programa de Ação Imediata do Ministro Fernando Henrique Cardoso, esses cortes vinham-se limitando basicamente aos gastos com pessoal e ao adiamento do pagamento de despesas contraídas.

Pelo lado das receitas o quadro de deterioração foi ainda mais grave: a partir da Constituição de 1988, repassaram-se aos governos estaduais e, especialmente, aos municipais parcelas substanciais de receitas da União, sem transferir, na mesma magnitude, os respectivos serviços por elas financiados. Além disso, com a reforma administrativa deteriorou-se o sistema de arrecadação federal, gerando crescente evasão fiscal, que só recentemente tem sido revertida. Não se pode deixar ainda de citar as incontáveis ações judiciais que, aproveitando-se de legislações viciadas, muitas de iniciativa do próprio executivo, permitiram ampliar “legalmente” essa evasão.

Constata-se, pois, que a sociedade está novamente frente à decisão que vem sistematicamente adiando — fazer o ajuste fiscal suficiente e definitivo. E isso compreende os seguintes componentes: reforma do sistema tributário socialmente injusto e operacionalmente complexo; corte e reordenação dos gastos públicos e sua redistribuição entre esferas de governo; corte de subsídios e incentivos fiscais; e reforma da Previdência Social. Compreende ainda o ajuste patrimonial com a ampliação e aceleração do programa de privatização.

Sem dúvida, dessa decisão dependerá o futuro de nossa economia. O que está se decidindo não é mais se iremos, como se anunciava até pouco tempo atrás, ingressar no Primeiro Mundo. Nesse momento, estaremos, bem mais modestamente, optando por não retornar à posição de país subdesenvolvido.

Um primeiro passo foi dado com o Plano de Ação Imediata, pelo qual se realizou uma série de cortes emergenciais no orçamento visando adequá-lo às receitas previstas para o corrente ano. O segundo passo será dado com a pretendida revisão constitucional. O quadro político de 1993, já bastante influenciado pelo calendário eleitoral de 1994, é bastante desfavorável à discussão do ajuste fiscal, no Legislativo. Muitos interesses terão que ser contrariados, mas os *lobbies* para manter uma série de privilégios já estão em plena ação.

De qualquer maneira as reformas constitucionais visando a um ajuste fiscal definitivo deveriam estar sendo há tempo discutidas, para serem equacionadas após um debate sobre o papel e o tamanho do Estado que a sociedade brasileira deseja, as atribuições de cada esfera de governo e as prioridades que se pretende atender.

Uma Agenda para a Reforma Fiscal*

Renato Villela**

Ao longo dos últimos anos tem crescido a convicção de que sem um ajustamento nas contas públicas não será possível estabilizar a economia brasileira de forma duradoura. Hoje, é opinião generalizada entre os analistas e parcelas cada vez maiores da sociedade que, mesmo que políticas antiinflacionárias de cunho heterodoxo — tidas como o único meio eficaz de derrubar taxas de inflação da ordem de 30/40% ao mês — surtam o efeito desejado, elas não serão capazes de manter a eventual estabilização por períodos mais extensos na presença de déficits fiscais significativos, sejam eles efetivos ou potenciais.

O diagnóstico mais aceito atualmente é de que, além de um forte componente inercial, a inflação brasileira apresenta como característica marcante uma tendência permanente de aceleração — mais ou menos forte, dependendo do tipo de política econômica de curto prazo em vigor. Tal tendência aceleracionista se vincula à contínua deterioração das expectativas em relação ao futuro de nossa economia e tais expectativas pessimistas, por sua vez, estariam ligadas à percepção de que o setor público brasileiro padece de um desequilíbrio crônico e potencialmente crescente.

Nesse sentido, a percepção dos agentes privados é a de que o governo (principalmente a União) é incapaz de se financiar de forma não-inflacionária e, portanto, em algum momento no futuro é passível de se “tornar insolvente”. Tal percepção assume graves proporções, uma vez que a quase totalidade dos ativos financeiros de nossa economia se lastreia, de uma forma ou de outra, em títulos da dívida pública.

* O presente texto foi elaborado às vésperas da Revisão Constitucional que teve início em outubro de 1993, na qual se pretende reformular vários dispositivos de caráter fiscal. Como, na opinião do autor, uma reforma como esta não se restringe a alterações no texto constitucional, não há preocupação em situar as medidas aqui discutidas no contexto de tal revisão. O autor agradece a Ricardo Varsano e a José Cláudio Ferreira da Silva os comentários a uma versão inicial deste trabalho.

** Do IPEA/DIPES.

Assim, é difícil imaginar como um plano de estabilização possa se sustentar sem que se perceba que o setor público está equilibrado ou, pelo menos, em vias de se ajustar.

2.1 - Ajuste Permanente *versus* Equilíbrio Eventual

Uma questão interessante associada ao diagnóstico acima resumido é que os principais fatores responsáveis pelo longo processo inflacionário não se relacionam necessariamente à situação econômica corrente. Isto é, o componente inercial vincula-se à inflação passada e as expectativas referem-se a condições futuras antecipadas pelos agentes.¹

Como decorrência disso, observou-se nos últimos anos, principalmente no triênio 1990/92, a persistência da inflação a despeito dos expressivos superávits de caixa exibidos pelo Tesouro Nacional. A forma como tais superávits foram gerados explica por que eles não tiveram a capacidade de infundir nos agentes econômicos a convicção de que se tinha conseguido ajustar o setor público, ainda que inicialmente os então responsáveis pela condução da política econômica procurassem demonstrar estar disso convencidos.

Com o Plano Collor, em março de 1990, deu-se um espetacular crescimento da arrecadação fiscal nos dois meses que o sucederam. Para tanto, contribuíram a possibilidade de recolhimento de tributos em cruzados novos, então percebidos como ativos sem nenhum valor, e a drástica redução da despesa advinda da suspensão dos desembolsos relativos à dívida mobiliária federal, que havia sido confiscada.

Adicionalmente, outros pontos que alimentaram a ilusão de que o ajuste tinha sido atingido foram o alarde com que se anunciou a execução de uma profunda reforma administrativa, a superestimativa do impacto sobre a sonegação que teria o fim dos títulos (inclusive cheques) ao portador e a desatenção ao fato de que após a Constituição de 1988 estados e municípios agregadamente passaram a ter peso significativo do ponto de vista da execução da política fiscal. Nesse contexto, após a volta da arrecadação a níveis normais e com o retorno gradual da inflação, resultados positivos do Tesouro só foram possíveis principalmente através da contenção do salário do funcionalismo e do chamado "controle do gasto na boca do caixa", isto é, não se honrando os compromissos nas datas devidas.²

1 Ainda que se tenham observado fatores afetando contemporaneamente o comportamento dos preços, tais como choques sazonais de oferta e outros, inclusive respondendo por mudanças de patamar nas taxas de inflação, é incabível que seus efeitos são limitados no tempo e que, em princípio, podem ser neutralizados com os instrumentos tradicionais de política econômica de curto prazo. A inércia e a formação de expectativas desfavoráveis respondem, tanto pela manutenção do elevado nível dessas taxas como por sua tendência ascendente.

2 Deve-se mencionar que os resultados positivos só foram conseguidos pelo fato de que os encargos da dívida pública são contabilizados pelo critério de caixa, isto é, quando são efetivamente pagos. Desta maneira, os juros dos títulos públicos confiscados devidos a cada mês só foram considerados para efeito do cômputo do déficit por ocasião de seu resgate.

Assim, foi possível gerar ao longo de meses a fio superávits na execução do Tesouro. Entretanto, ainda no decorrer de 1990, ficou claro que o confisco tinha sido efetivamente o único fator a impactar de forma menos efêmera os fluxos fiscais da União. Com o passar dos meses, à medida que se tornou evidente que mesmo o confisco não se materializaria plenamente, uma vez que se decidiu não realizar os prometidos leilões de cruzados novos, consolidou-se a idéia de que, mais uma vez, o ajuste fiscal permanente não tinha sido realizado.

A despeito de a política fiscal ter sido aparentemente restritiva, sabia-se que ela era fruto de artifícios viáveis apenas enquanto a inflação não baixasse. Quando não fosse mais possível “segurar o gasto na boca do caixa” ou manter subindexados os salários do funcionalismo e os benefícios previdenciários, o déficit voltaria a aparecer.³ Dado que o processo inflacionário brasileiro é percebido como crônico pelos agentes econômicos, enquanto não houver a certeza de que a causa primária do déficit — o descompasso estrutural entre despesas e receitas públicas — foi eliminada, as expectativas quanto à incapacidade de financiamento não-inflacionário da União continuarão a ter o papel aceleracionista sobre as taxas de inflação.

Parece óbvio, portanto, que a estabilização econômica requer mais do que o equilíbrio eventual das contas públicas. É preciso que os agentes econômicos percebam que um ajuste permanente está em curso. No entanto, mesmo que os efeitos do ajuste, que devem decorrer de uma reforma fiscal, não se concretizem em curto espaço de tempo, seu impacto sobre as expectativas se fará sentir imediatamente, desde que os agentes se convençam da viabilidade técnica e política das propostas de ajuste e percebam que elas estão sendo postas em prática.

2.2 - A Necessidade de uma Reforma Fiscal

Ainda que no momento este seja seu principal papel, a reforma fiscal não é somente necessária para que se possa atingir a estabilização nos moldes do que foi acima discutido. Numa perspectiva mais ampla, tal reforma teria como finalidade a redefinição do Estado brasileiro para que ele possa, além de cumprir mais eficientemente suas atividades tradicionais, atuar como indutor da retomada do desenvolvimento econômico e social.

³ Ainda que não se possa afirmar que esta seja a única causa, é significativo o fato de que os déficits de caixa do Tesouro tenham se tornado frequentes e cada vez mais elevados no ano de 1993 — primeiro ano em que o contingenciamento do orçamento foi legalmente proibido. Sem esse instrumento é muito mais difícil para o Tesouro Nacional resistir às múltiplas e fortes pressões decorrentes da não-execução de gastos constantes no orçamento.

Assim, a reforma fiscal deveria buscar não só reequilibrar o setor público brasileiro, mas também definir mais claramente a extensão de seu papel, bem como a distribuição de suas atribuições entre níveis de governo.⁴

A Constituição de 1988 cristalizou uma tendência que vinha se desenhando ao longo dos anos 80 de desequilíbrio estrutural do setor público. A redemocratização do país — cujo ponto culminante foi justamente a promulgação da Carta Magna — foi o terreno fértil sobre o qual floresceram as idéias voltadas ao alargamento e consolidação de conquistas sociais, de autonomia das unidades federativas e entre os poderes da República e de um sentimento geral de oposição à centralização e concentração de poder no Executivo federal que caracterizaram os anos de ditadura.

As saudáveis medidas nessa direção não foram, entretanto, acompanhadas por uma série de outras de caráter complementar visando garantir um mínimo de consistência ao modelo de Estado que estava nelas implícito. Mais especificamente, se a ação direta do setor público na área social foi significativamente aumentada, notadamente naquilo que concerne à seguridade, não se pode afirmar que os meios para exercê-la tenham sido previstos nos volumes compatíveis com a necessidade de financiá-la.

Pode-se dizer que a Constituição em vigor reflete um claro descompasso entre o tamanho do Estado desejado pelos cidadãos em seu papel de consumidores de bens e serviços públicos e aquele julgado por eles conveniente enquanto contribuintes. O primeiro é significativamente maior do que o segundo e a solução (ou não-solução) até aqui encontrada foi a de ajustar um ao outro financiando o Estado provedor de bens e serviços com o auxílio do imposto inflacionário.

2.3 - A Agenda

Em lugar de uma agenda itemizada de questões a serem abordadas em uma reforma fiscal, pretende-se aqui apresentar comentários críticos aos principais temas atualmente em debate nessa área.

Conforme discutido acima, o que se espera para nortear uma reforma fiscal, em primeiro lugar, é que fique bem definido qual o tamanho e o perfil do Estado que se deseja; qual o nível e a qualidade dos serviços que se quer que ele preste; e qual a importância que se deseja que ele tenha na retomada do processo de desenvolvimento. Somente após tais definições é que se pode pensar em termos de quanto vai custar e como deve ser financiado. Infelizmente, até a véspera da Revisão Constitucional, a discussão sobre o papel do

⁴ Observe-se que as diferentes dimensões dessa questão, inclusive aquela referente à estabilização econômica, são aqui separadas apenas para clarificar a discussão. Uma reforma fiscal deve tratá-las conjuntamente.

Estado brasileiro em nada avançou desde a elaboração do texto que agora se pretende rever. Para haver convergência de idéias em grau suficiente para que um projeto de reforma possa ser aprovado sem mutilações importantes é necessário que se provoque e promova, ainda durante o processo de revisão, uma ampla e profunda discussão sobre o papel do Estado brasileiro nos próximos 10 ou 15 anos. Somente a partir dela é que se pode conceber um modelo de distribuição federativa de suas atribuições, bem como o sistema tributário adequado ao Estado que servirá.

Mesmo na falta dessa ampla discussão, pode-se relacionar algumas questões que vêm sendo apontadas como alvo de uma profunda reforma e, em alguns casos, isso é feito sem que haja preocupação maior com suas repercussões em um contexto mais amplo.

Quando se fez referência, alguns parágrafos acima, ao perfil desejado para o Estado, tinha-se em mente não só os tipos de serviços públicos, mas também a que níveis de governo eles devem ser atribuídos. Os avanços da Constituição de 1988 em termos do aperfeiçoamento de um Estado federativo, conforme já se tem falado exaustivamente, restringiram-se à repartição das receitas e não dos gastos, com impactos óbvios sobre o financiamento das atividades da União. Certamente, pensar em reformar o Estado hoje significa que não se pode deixar de discutir, de forma técnica e politicamente consistente, mecanismos de redistribuição dos encargos entre a União, os estados e os municípios.

É ingênuo pensar que o atual descompasso entre atribuição do gasto público e disponibilidade de recursos para financiá-los decorre da falta de uma visão mais abrangente dos responsáveis pela elaboração da Constituição de 1988. Ele resultou muito mais da incapacidade política da União em reverter um quadro claramente inconsistente em termos de sua capacidade futura de financiamento de gastos, mas altamente desejável do ponto de vista das bancadas estaduais e municipalistas. Assim, áreas tradicionais de competência estadual e local, como educação, merenda escolar, serviços ligados à saúde e à assistência social, infra-estrutura e transporte urbano, saneamento básico, dentre vários outros, em que a descentralização é tradicionalmente apontada como fator de aumento da qualidade e eficiência da ação pública, continuaram a ser financiadas principalmente com recursos de origem federal.

Dada a atual repartição da receita disponível⁵ entre níveis de governo, é concebível imaginar que o governo federal também possa abrir mão para administrações subnacionais de suas responsabilidades em outras áreas cuja competência não é tão bem definida como as citadas acima. Esse seria o caso, por exemplo, dos gastos relativos à construção e manutenção da rede

5 Trata-se da receita que a unidade governamental dispõe após transferir para outros níveis de governo a parcela dos seus tributos que são partilhados e receber a parte que lhe cabe nos tributos de competência das outras esferas.

rodoviária, cuja atuação de governos como o de São Paulo mostrou a viabilidade dessa ação.

Como tem sido bem demonstrado pelo grau de sucesso dos esforços das autoridades econômicas federais, mais do que dificuldades técnicas ligadas à transferência desses encargos a estados e municípios, os empecilhos realmente difíceis têm sido as resistências políticas. Tais resistências originam-se obviamente com mais força nas administrações que potencialmente receberão os encargos. Entretanto, um segundo foco de oposição à descentralização situa-se no próprio governo federal. Os ministérios e agências da União responsáveis pela prestação desses serviços ou pelo repasse dos recursos que os financiam, os chamados ministérios e órgãos setoriais, vêm nessa transferência de responsabilidades o fim ou a drástica redução de sua influência política.

Voltando ao caso dos estados e municípios, a resistência se baseia no argumento de que não dispõem de recursos para absorver as novas responsabilidades, sustentando-o com evidências acerca do seu não muito favorável desempenho financeiro recente. Essa falta de recursos decorre principalmente do fato de que as administrações subnacionais tiveram tempo suficiente para ajustar seu padrão de gastos ao novo quadro de receitas definido em 1988, sem incluir nesse padrão os resultados de uma eventual descentralização. Por isso, hoje, estados e municípios acenam com a insuficiência de recursos correntes para rejeitar a idéia de descentralização ou para aceitá-la apenas na hipótese de um aumento na sua participação nos recursos fiscais do país.

Evidentemente, é difícil imaginar hoje, dado o grau de comprometimento da receita disponível da União, que se possa elevar o nível de recursos para estados e municípios sem que se possa aumentar a carga tributária global da economia, sendo este um ponto sensível nas discussões sobre a reforma.

De fato, o sistema tributário tem sido recorrentemente apontado como o principal alvo de profundas alterações na área fiscal. Os defensores mais ardorosos, e tecnicamente menos sofisticados, dessas alterações vêm argumentando que a carga tributária brasileira é excessiva, induzindo à sonegação, e que o atual sistema tributário é por demais complicado (com mais de 60 tributos), tornando-se um entrave à atividade econômica. As propostas geralmente associadas a tal posição defendem a redução significativa do número de tributos e também da carga que eles impõem ao setor produtivo.

Ainda que se possa negar que a carga tributária global seja alta — 25% do PIB não é um nível excessivo por qualquer padrão que se queira utilizar —, o mesmo não se pode fazer acerca das alegações quanto à excessiva complexidade de nosso sistema tributário. Porém, em relação a este último ponto, a argumentação até agora apresentada parece equivocada.

Associando a multiplicidade de tributos à complexidade do sistema, a crítica principal é a de que tanto o contribuinte atualmente gasta tempo e

recursos significativos para cumprir suas obrigações tributárias quanto o fisco tem que administrar e fiscalizar impostos e contribuições em volume tal que gera atribuições acima de sua capacidade. Duas propostas relativamente recentes de alteração do sistema tributário apóiam-se nessa linha de argumentos: a do Imposto Único, que eliminaria praticamente todos os tributos existentes e os substituiria pela taxação das transações bancárias, e o chamado Projeto Ponte,⁶ que busca aperfeiçoar aquela proposta.

A idéia em ambos os casos é substituir o sofisticado sistema tributário hoje vigente por outro apoiado em impostos não-declaratórios⁷ e, portanto, tidos como “insonegáveis”. Esse tipo de imposto tem sido largamente utilizado no país, principalmente a partir de 1980, com o intuito de aumentar a receita fiscal de forma relativamente fácil. Por esse motivo, sua manutenção tem sido alvo de críticas severas, defendendo-se sua eliminação em virtude das distorções que impõem ao sistema produtivo.⁸ É de se estranhar, portanto, que se sugira que o país restrinja seu elenco de tributos a um ou dois desse tipo.

Tais propostas associam, portanto, a complexidade do sistema tributário principalmente aos impostos sobre o valor adicionado (Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), de concepção mais recente, e ao Imposto de Renda. São esses, de fato, tributos relativamente complexos, posto que foram aperfeiçoados ao longo do tempo no sentido de atender aos objetivos de melhor justiça fiscal e neutralidade alocativa. Por isso mesmo, são eles os tributos preferidos por todas as sociedades que ultrapassam os primeiros estágios do desenvolvimento. E não é sua existência a principal causa da complexidade reinante na área tributária nacional.

Mais de 20 anos de alta inflação impuseram a adoção por parte do fisco de uma série de regras de administração visando proteger o valor real da receita pública. Criaram-se indexadores os mais diversos, alteraram-se prazos de recolhimento, mudaram-se bases de tributos e modificaram-se procedimentos com impressionante freqüência, numa tentativa de minimizar as perdas decorrentes da inflação, tanto as ocasionadas pelo chamado efeito Tanzi quanto as causadas pela competente engenharia tributária que o setor privado vem realizando. Essa é a principal causa da complexidade de nosso sistema tributário. Assim, se alguma reforma no futuro vier a eliminar todos os impostos, contribuições e taxas, exceto o IPI, o IR e o ICMS, nosso sistema tributário continuará sendo um dos mais complicados do mundo, enquanto

6 Substitutivo do Deputado Luis Roberto Ponte ao Projeto de Emenda Constitucional, do Deputado Flávio Rocha, que propõe o citado Imposto Único.

7 Tributos cuja cobrança independe da ação do contribuinte em declarar a ocorrência de seu fato gerador.

8 Os exemplos mais notórios são o Finsocial, o PIS/Pasep e, mais recentemente, o IPMF; todos alvo de intensa oposição, inclusive a nível judicial.

não se eliminar a inflação. Se, por outro lado, a reforma eliminar tais tributos, substituindo-os por outros iníquos e promotores da ineficiência alocativa, ela prejudicará o desenvolvimento econômico e social do país.

Como já foi mencionado, impostos (e contribuições) com tais características já existem em nosso sistema tributário — os chamados tributos “em cascata” — e têm sido merecidamente apontados como um dos fatores que mais prejudicam a competitividade da produção nacional. Entretanto, a elevada inflação e todos os desvios que dela resultam em termos da administração tributária pública e privada, associada à alarmante falta de estatísticas confiáveis relativas à estrutura da economia brasileira,⁹ impedem a realização dos estudos necessários a uma reforma desse porte sem que se corra o risco de uma desestruturação dos mecanismos tradicionais de financiamento do setor público brasileiro.

Por fim, deve-se ter em mente que, a curto prazo, não é possível compatibilizar ajuste fiscal com redução de carga tributária global. Dadas as demandas por recomposição da infra-estrutura econômica e social do país, será necessária a sua ampliação e esta será menor quanto maior for a participação dos estados e dos municípios no esforço de ajuste pelo lado das despesas, na linha do que foi acima discutido.

Neste particular, existe expressiva margem de recuperação da receita fiscal que, a princípio, independe de alterações mais profundas no texto constitucional: o combate à resistência do contribuinte em cumprir suas obrigações fiscais. *Grosso modo*, pode-se dizer que tal resistência se dá em dois níveis: o ilegal — da evasão e sonegação — e o legal — da contestação judicial. No primeiro caso, maior rigor por parte do fisco, apoiado por seu melhor aparelhamento, é o caminho óbvio a ser seguido. Vale lembrar os efeitos positivos de um combate mais intenso à evasão e à sonegação que já se fizeram sentir no início de 1993. Entretanto, existe ainda amplo espaço a ser ganho, principalmente em termos do aperfeiçoamento da máquina fiscalizadora e da legislação fiscal visando elevar substancialmente os custos da sonegação.

No segundo caso, com vistas a reduzir o amplo e fértil campo disponível para se contestar judicialmente o recolhimento de tributos, deve-se pensar em rever e consolidar normas legais e administrativas de tributos, realizando-se uma autêntica “limpeza” no emaranhado de dispositivos em que se transformou a legislação tributária brasileira. A idéia seria empreender uma profunda reformulação na administração fiscal e na relação fisco/contribuinte, uma relação inerentemente de conflito, mas que deveria estar associada a respeito mútuo e não está. O objetivo seria, em resumo: ao bom contribuinte, tudo que seja possível para facilitar o cumprimento de suas obrigações; ao mau, a

⁹ Os dados disponíveis para estudos desse feito baseiam-se ainda no *Censo Econômico de 1980*, isto é, retratam a economia brasileira de uma década e meia atrás.

lei, *revisada para ser mais severa*. Paralelamente a tal esforço, seriam necessárias medidas no sentido de caracterizar a ação governamental como necessária e meritória e não como perversa e ineficiente, o que parece ser a visão atual do contribuinte a seu respeito.

Mais objetivamente, se poderia pensar na criação e manutenção de um “Grupo Permanente de Aperfeiçoamento do Sistema Tributário” e de um “Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Gasto e de Políticas Públicas”.¹⁰

Trata-se, quanto ao primeiro, de um grupo de elevado nível técnico, composto de economistas, juristas e administradores fazendários, que, poupados das tarefas do dia-a-dia, se dediquem continuamente ao aperfeiçoamento dos diversos aspectos relacionados ao sistema tributário (legislação, normas, sistema de arrecadação, sistema de fiscalização, efeitos econômicos de medidas etc.). Seria um grupo pequeno, subordinado diretamente ao Ministro da Fazenda, com o objetivo de coordenar o esforço de aperfeiçoamento, usando para a execução dos trabalhos o pessoal do Ministério, bem como contratando consultores quando necessário. Seria o contraponto no governo do planejamento tributário utilizado pelo setor privado. Durante o processo de reforma, este grupo se encarregaria da coordenação das tarefas a ela relacionadas e após seu término assumiria sua função permanente, já com a experiência ganha no processo. Evidentemente, a proposta aqui apresentada para a União pode ser replicada nos estados e municípios.

O “Sistema de Acompanhamento e Avaliação do Gasto e de Políticas Públicas” visaria assegurar a contínua melhoria da qualidade da despesa pública. Desenvolver e operar tal sistema é tarefa típica — talvez a mais nobre — de um sistema nacional de planejamento. Seus resultados informariam não só a elaboração das propostas orçamentárias anuais e planos plurianuais como também as atividades de coordenação horizontal e vertical das ações governamentais.

Dois outros pontos que não poderiam deixar de estar incluídos em uma agenda como esta são os referentes à seguridade social e à privatização ou controle das empresas estatais. Entretanto, como eles são temas de capítulos específicos do presente volume, optou-se aqui por não detalhar sua discussão.

Finalmente, restaria a questão do funcionalismo público, cujos salários, por mais deprimidos que se encontrem atualmente em termos reais, constituem importante fonte de despesa. Neste particular, as propostas até agora apresentadas resumem-se à eliminação da estabilidade no emprego conferida ao funcionário público, o que tem gerado um acalorado debate. Por um lado, muitos argumentam que esta é uma condição indispensável à solução do

10 Esta proposta foi anteriormente apresentada no documento “Sugestões para Ações na Área Fiscal”, de Ricardo Varsano (mimeo, outubro de 1992).

problema fiscal da União, o que é verdadeiro numa perspectiva de curto prazo e numa conjuntura que torne impossível a compressão de seu salário real. O contingente de funcionários públicos hoje é de tamanho tal que se constitui numa fonte importante de descontrolo potencial da despesa. Para tanto, basta que se abandone a política de contenção do valor real do salário do funcionalismo vigente há alguns anos.

A estabilidade dos servidores públicos, por outro lado, é adotada em vários países com o objetivo principal de garantir que a ação executiva governamental não será afetada pelas frequentes alterações político-partidárias de seus escalões superiores, estabelecendo, por conseguinte, um mínimo de continuidade na execução das políticas públicas. Conseqüentemente, pode-se argumentar que, em princípio, apenas os servidores pertencentes às chamadas atividades típicas de governo deveriam estar assim protegidos. Por sua vez, a definição de quais seriam tais atividades depende da discussão sobre o papel do Estado brasileiro, discussão esta que ainda se encontra longe de se encerrar.

Trata-se, portanto, de mais um exemplo de como a Constituição de 1988, que tornou estáveis praticamente todos os servidores, não foi elaborada a partir de um modelo coerente para o setor público. Como decorrência disso, a questão da estabilidade tem sido examinada numa perspectiva equivocada. Sua extinção é hoje considerada como praticamente indispensável para melhor equilibrar as finanças públicas, ao passo que deveria ser encarada apenas como um instrumento para tornar o Estado brasileiro mais eficiente. A rigor, o fim da estabilidade não significa necessariamente a demissão de funcionários e, sim, a possibilidade de fazê-lo. Portanto, parece claro que, no contexto de uma reforma fiscal, não se deve vincular medidas nesse sentido à redução pura e simples da despesa. O argumento correto para que o governo resgate a capacidade de empreender políticas eficazes de recursos humanos — o que requer, entre outras coisas, a possibilidade de contratar e dispensar pessoal — é a necessidade de aumentar a qualidade de seu gasto.

2.4 - Considerações Finais

Discutir uma agenda para a reforma fiscal num momento em que se empreende uma Revisão Constitucional cuja principal atribuição é, aparentemente, corrigir as distorções na área fiscal introduzidas pela Carta de 1988 é uma tarefa um tanto ingrata. Ao longo do presente texto, procurou-se deixar claro que uma reforma fiscal técnica e politicamente viável e, portanto, permanente requer o prévio conhecimento das preferências da sociedade brasileira quanto ao tamanho, o papel e o perfil do Estado. Ademais, para que essa reforma possa contribuir para a estabilização econômica, também em bases permanentes, ela não pode ignorar a necessidade de se dotar o Estado de mecanismos estáveis de financiamento não-inflacionário.

Nesse particular, é preocupante o fato de que a revisão tenha começado sem que se tenha discutido esses pontos fundamentais com a necessária profundidade e abrangência. É alta, portanto, a probabilidade de que sejam feitas alterações no texto constitucional resultantes não do consenso, como seria desejável, mas da factibilidade da ação legislativa, que assegura apenas a continuidade do processo de revisão e não necessariamente que as decisões tomadas sejam as que melhor atendem aos objetivos da sociedade.

Reforma Financeira e Dívida Pública: A Agenda de Política Econômica para 1994

Carlos von Doellinger*

Muito das inquietações que afligem os agentes econômicos, sobretudo nos mercados financeiros, e que resultam em dificuldades para a condução de políticas monetária e fiscal, diz respeito às implicações da dívida pública interna, tais como seus custos, rolagem, representatividade nos haveres financeiros da economia e seu papel de “quase-moeda” ou “moeda indexada”. Há verdades e falácias em relação a esses diversos aspectos, mas que extravasam suas importâncias intrínsecas na medida de suas influências nas expectativas. E, como se sabe, a formação de preços depende, em grande parte, das expectativas quanto à inflação futura.

O valor absoluto do estoque da dívida pública mobiliária do governo federal em circulação no mercado — cerca de US\$ 36 bilhões — representava menos de 8% do PIB ao final de abril de 1993. Ora, isso é muito menos que a receita bruta do Tesouro em 1992. Além disso, apesar do crescimento verificado, sobretudo em 1992, sua relação com o PIB ainda é inferior à média dos anos 80 (8,7%) e muito menor que qualquer padrão de comparação internacional.

De fato, são poucos os países em que a dívida pública interna, quando comparada ao PIB (ou PNB), resulta em relação percentual inferior à do Brasil. Na Tabela 3.1, a título de ilustração, apresentam-se essas relações para 12 outros países, além do Brasil. Como se pode constatar, há casos de países com relação superior a 100%, como Itália e Israel, e apenas um país (Argentina) com relação inferior à do Brasil.¹

Este artigo analisa diversos aspectos da dívida pública interna federal. Na Seção 3.1 são repassadas as causas recentes da dívida pública; na Seção 3.2, o impacto de seus custos financeiros para as contas do Tesouro, na Seção 3.3, as conseqüências do seu perfil atual. A Seção 3.4 analisa as relações entre

* Do IPEA/DIPES/GAC.

1 Por falta de dados comparáveis, não foi possível incluir o Japão nessa relação, mas é um caso também de dívida pública superior ao PIB.

TABELA 3.1
Relação Dívida Pública/PIB em Alguns Países*

PAÍSES	%
Israel (1989)	122,0
Itália (1988)	106,0
México (1986)	77,0
Estados Unidos (1991)	50,1
Reino Unido (1986)	42,2
Canadá (1987)	39,9
França (1990)	25,6
Noruega (1990)	19,4
Alemanha (1990)	15,6
Austrália (1989)	11,6
Portugal (1987)	9,4
Brasil (abr. 1993)	8,0*
Argentina (1987)	5,9

Fonte: Brasil: Banco Central. Demais países: International Financial Statistics, FMI, março, 1993. Elaboração do autor.

* Último dado disponível para a dívida mobiliária interna do setor público. No Brasil, a inclusão da dívida mobiliária dos Estados e Municípios eleva o percentual para 10%.

dívida pública e política monetária, levantando a questão da independência do Banco Central, enquanto, finalmente, a conclusão do trabalho — Seção 3.5 —, sugere uma agenda de política econômica no âmbito da política monetária e administração da dívida pública.

3.1 - Causas Recentes da Elevação da Dívida Mobiliária Federal

O saldo atual da dívida pública mobiliária em circulação no mercado financeiro (em poder do público) resultou, de fato, do crescimento elevado verificado em 1992. Em março de 1991,² o saldo da dívida mobiliária ascendia a US\$ 12.137 milhões,³ chegando a atingir US\$ 42.746 milhões em novembro de 1992, recuando a partir de então até US\$ 36 bilhões ao final de abril de

2 A análise dos fluxos partiu de março de 1991, tendo em vista que a dívida pública federal, naquele período, atingiu seu mais baixo saldo desde o início da década de 80, quando avaliada em dólar. A evolução a partir desse mínimo histórico, ainda recente, se tornou assim conveniente aos propósitos deste trabalho.

3 Todos os valores em dólar deste trabalho foram obtidos pela conversão às taxas, vigentes nas datas de referência, do câmbio comercial.

1993. E, diferentemente de quase toda a década de 80, o aumento da dívida em circulação nos últimos dois anos pode ser totalmente explicado pelos efeitos monetários da elevação das reservas internacionais e pelo retorno dos cruzados novos liberados a partir de agosto de 1991. Os resultados acumulados líquidos da execução financeira do Tesouro da União, no que concerne ao seu impacto monetário, ascenderam a um saldo superavitário de US\$ 3,5 bilhões entre março de 1991 e abril de 1993 (portanto, com efeitos contractionistas).

A Tabela 3.2 apresenta a evolução, mês a mês, dos fatores de expansão e contração da base monetária e da dívida mobiliária pública federal. São destacados os principais fatores causais, de âmbito monetário, fiscal ou externo, que influenciam os fluxos da dívida mobiliária e da base monetária, por exercerem impacto nas contas ativas e passivas do Banco Central (a partir de março de 1991). Fica claro, ao observarmos esses valores, que as causas recentes da elevação da dívida pública — e da base monetária — são essencialmente monetárias, e não fiscais. Ou seja, a dívida cresceu como fator compensatório das pressões de elevação de reservas monetárias em moeda estrangeira e de liberações de depósitos à ordem do Banco Central (VOB). As reservas internacionais constituem hoje a mais importante conta ativa do Banco Central, enquanto os VOB constituíram importante passivo não-monetário da instituição.

Esses fatores primários de expansão monetária deixaram de atuar desde o final de 1992. As reservas internacionais (conceito de caixa) estabilizaram-se em níveis próximos a US\$ 19 bilhões, enquanto a liberação dos cruzados novos bloqueados à ordem do Banco Central (VOB) se encerrou em julho de 1992.

3.2 - Os Custos Financeiros da Dívida

No que concerne aos seus custos para o Tesouro — outro aspecto normalmente focado nas análises do tema —, parece haver certo exagero quanto às avaliações que costumam ser feitas a partir de dados orçamentários recentes. Na verdade, os demonstrativos da execução financeira do Tesouro Nacional para 1992 indicaram que as despesas com os encargos financeiros da dívida pública federal representaram 7,5% da receita bruta, que naquele ano sofreu queda real de 6,1%. Avaliando-se esses encargos em relação à receita de 1991, a representatividade cairia para 6,9%.

Para 1993 as perspectivas parecem até melhores. Os demonstrativos financeiros do primeiro quadrimestre do ano revelaram que os pagamentos de juros referentes à dívida em circulação no mercado financeiro (fora da carteira do Banco Central) atingiram 4,3% da receita bruta, projetando-se menos de 5% para o ano como um todo. É importante assinalar essa diferenciação entre encargos totais e encargos da dívida em poder do mercado, visto que os pagamentos de juros aos títulos na carteira do Banco Central não

TABELA 3.2

**Fatores de Expansão e Contração da Base Monetária:
Março 1991/Abril 1993***

(Em US\$ milhões)

PERÍODO	SALDO TESOURO NACIONAL NO BANCO CENTRAL	SALDO DE OPERAÇÕES COM O SETOR EXTERNO	DEPÓSITOS DE INSTITUI- ÇÕES FINAN- CEIRAS	OUTRAS CONTAS MONE- TÁRIAS	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DE LIQUIDEZ	TOTAL	FLUXOS DE TÍTULOS PÚBLICOS	FLUXOS DE BASE MONETÁRIA
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (1) + (2) + (3) + (4) + (5)	(7)	(6) - (7)
Mar 91	-605,80	-566,55	74,55	12,27	-919,31	-2004,84	-2918,87	914,03
Abr	449,02	272,51	-3196,57	42,86	-476,28	-2908,47	-2920,85	12,38
Mai	-177,84	1346,72	477,06	-12,82	-248,78	1384,33	570,39	813,95
Jun	-34,38	595,23	493,29	183,03	-40,65	1196,52	441,67	754,85
Jul	110,87	529,31	411,79	12,22	-196,30	867,89	575,56	292,34
Ago	446,79	-375,52	2197,58	44,51	-39,98	2273,38	1626,24	647,14
Set	123,72	-818,38	1925,20	-7,29	3,76	1227,01	319,42	907,59
Out	-320,99	-1089,49	1414,59	66,42	307,82	378,35	-79,97	458,32
Nov	-343,07	775,91	1261,67	31,42	-287,73	1438,20	136,14	1302,06
Dez	-127,92	2358,66	675,88	83,34	-17,91	2972,04	1004,96	1967,09
Jan 92	607,74	2756,41	1094,81	8,74	-10,40	4457,29	4977,21	-519,92
Fev	6,78	2476,85	1318,51	56,79	-4,67	3854,26	2212,81	1641,45
Mar	62,28	2925,28	1152,36	11,57	-3,31	4148,18	4020,88	127,31
Abr	-485,48	1973,77	1212,10	33,21	280,28	3013,88	1800,87	1213,01
Mai	-642,91	2275,30	1171,70	19,78	-84,83	2739,04	2336,55	402,49
Jun	-348,90	1172,11	1446,09	70,80	-43,49	2296,60	1724,51	572,09
Jul	-40,74	1445,99	1213,31	59,54	-42,83	2635,27	1892,82	742,45
Ago	-401,10	508,97	1611,03	50,30	-42,81	1726,39	942,60	783,79
Set	-463,48	-1348,33	-57,87	45,39	763,57	-1060,72	-1929,98	869,26
Out	-268,47	2969,83	106,03	37,56	148,86	2993,80	2075,43	918,38
Nov	-333,04	1434,31	-39,13	54,05	239,42	1355,61	200,18	1155,43
Dez	-434,42	-1350,12	-384,48	33,38	66,22	-2069,42	-4485,68	2416,26
Jan 93	-500,39	783,69	313,67	93,39	-250,23	440,14	850,76	-410,62
Fev	796,09	-675,54	-539,55	58,15	36,10	-324,76	-1087,78	763,02
Mar	-345,18	561,30	-696,33	50,38	80,42	-349,41	-1087,22	737,81
Abr	-271,57	201,19	405,20	29,78	-17,45	347,16	-385,52	732,68
Total	3542,41	21139,40	15062,49	1168,78	-800,51	33027,75	12813,13	20214,62

Fontes: Banco Central. Elaboração do autor.

Notas: a) Saldo da Base Monetária: abril 1993 = US\$ 4.168 milhões,

b) Saldo da Dívida Pública: abril 1993 = US\$ 35.987 milhões.

* De acordo com os dados apresentados nos informativos mensais e boletins do Banco Central do Brasil, referentes a execução da política monetária.

constituem renda nem demanda na economia, retornando ao Tesouro na forma de remuneração de suas disponibilidades de caixa no Bacen ou mesmo de resultado líquido das operações do Banco. Trata-se, na verdade, de um mecanismo contábil de acerto de contas entre o Tesouro e o Banco Central, sem efeitos sobre a economia. Portanto, a julgar por essas proporções, o ônus financeiro da dívida, conquanto não desprezível, pareceria suportável, sobretudo tendo em vista sua tendência mais provável a diminuir em futuro próximo. Tanto o saldo da dívida não se tem elevado (ao contrário, apresenta declínio real) como as taxas de juros apresentaram queda significativa desde outubro de 1992. De percentuais superiores a 25%, chegando a atingir mais de 30% nos primeiros meses de 1992, as taxas de juros reais anuais dos títulos públicos federais atingiram níveis próximos a 17% em maio de 1993.

3.3 - O Perfil da Dívida Mobiliária

Um aspecto relevante, normalmente também muito enfocado, diz respeito ao perfil da dívida. Ao final de fevereiro, último mês com dados disponíveis completos divulgados pelo Banco Central, o saldo total dos títulos emitidos pelo Tesouro era de Cr\$ 1.939.744 bilhões, dos quais Cr\$ 1.651.223 bilhões (85,1%) permaneciam em carteira no Bacen (Tabela 3.3), tudo avaliado a preços correntes do final do mês. A diferença de Cr\$ 288.521 bilhões entre esses saldos, que constitui efetivamente títulos em poder do público, está concentrada em duas séries básicas de lançamentos: em maiores proporções,

TABELA 3.3

Perfil da Dívida Mobiliária Interna Federal: Fev. 1993

DISCRIMINAÇÃO	Cr\$ BILHÕES	%
Títulos do Tesouro no		
Mercado	288.521	40,11
OTN	3	---
LFT	37.443	5,20
BTN	903	0,13
NTN	250.172	34,78
Títulos de Responsabilidade do		
Banco Central	430.836	59,89
BBC	423.935	58,93
LBC	6.901	0,96
Total	719.357	100,0

Fonte: Banco Central.

nas NTN-C, títulos de 12 a 15 meses de prazo, com juros pós-fixados e indexados ao IGP-M, pagos semestralmente, e, em menores proporções, nas NTN-H, que são títulos de 90 dias de prazo e indexados à taxa referencial, com juros pagos no resgate. Essas duas séries de títulos emitidos em 1991 e 1992 compunham um saldo de Cr\$ 250.175 bilhões em fevereiro. Restavam ainda Cr\$ 37.443 bilhões de LFT e Cr\$ 903 milhões de BTN.

No entanto, em comparação com esse saldo, existiam em poder do público no mercado, na mesma data, Cr\$ 423.935 bilhões de BBC, títulos emitidos pelo Banco Central com rendimentos nominais prefixados e prazos de 28 a 35 dias. Ou seja, do saldo total da dívida pública federal em poder do público, quase 60% se compõem de títulos prefixados de prazo médio próximo a um mês. Trata-se efetivamente de um perfil desfavorável e que reflete os riscos, conforme avaliados pelos mercados financeiros, associados às trajetórias da inflação e dos juros reais da economia.

Essa peculiaridade, reforçada pelo compromisso de liquidez garantida e diária desses títulos, assegurada pela autoridade monetária, nos remete a outra faceta importante e polêmica que a dívida pública mobiliária federal assumiu de longa data em nossa economia: a sua característica de “quase-moeda” ou “moeda indexada”.

Os títulos da dívida pública no Brasil são incluídos no conceito M_2 de “meios de pagamento”, ou seja, o substituto mais próximo da moeda em sua definição convencional (M_1), junto com os Fundos de Aplicações Financeiras (quase totalmente “lastreados” em títulos públicos), os Depósitos Especiais Remunerados (DER) e, evidentemente, o próprio M_1 .

A expressividade de M_2 na economia aumentou, obviamente, de forma significativa nos últimos dois anos, em consequência do próprio crescimento da dívida pública anteriormente analisado. Seu saldo, em março de 1991, era de US\$ 35.582 milhões. Em abril de 1993, no entanto, atinge US\$ 54.148

TABELA 3.4

Moeda e Quase-Moeda na Economia

(Saldos em US\$ milhões)

DISCRIMINAÇÃO	MARÇO 91	% PIB	ABRIL 93	% PIB	VARIAÇÃO EM %
Base Monetária	8.735	1,05	3.635	0,9	-58,4
M_1	14.912	1,80	6.821	1,4	-54,3
M_2 (M_1 + FAF+ DER+ Títulos Públicos)	35.582	4,29	54.148	11,4	52,2
M_3 (M_2 + Depósito Poup.)	51.992	6,27	74.731	15,7	43,7
M_4 (M_3 + Tit.Privados)	67.405	8,13	112.780	23,7	67,3

Fonte: Banco Central. Elaboração do autor.

milhões, com aumento de 52,2%. Em relação ao PIB, passou de 4,29 para 11,4% (ver Tabela 3.4).

Nesse mesmo período, a representatividade de M_1 declinou de 1,8 para 1,4% do PIB. Isso significa que o crescimento da dívida — e, portanto, o de M_2 — veio *também* atender à demanda existente pela moeda indexada, especialmente quando se considera que o aumento da dívida pública decorreu da conversão dos cruzados novos bloqueados em março de 1990 e da elevação das reservas internacionais.

É verdade que essa demanda foi além da oferta de M_2 , visto que os conceitos mais amplos de meios de pagamentos também experimentaram elevações expressivas. Assim é que o M_3 (M_2 + depósitos de poupança) passou, no mesmo período, de 6,3 para 15,7% do PIB, enquanto M_4 (M_3 + títulos privados) evoluiu de 8,1 para 23,7%, com expressivo crescimento do saldo em dólar de 67,3%. No entanto, ainda assim é de se considerar que, individualmente, a dívida pública mobiliária federal foi o estoque de “quase-moeda” de maior elevação no período, com taxa de 196,5%, seguida de títulos privados (CDB, Letras de Câmbio, Letras Imobiliárias e Hipotecárias), com 131,9%, depósitos em poupança, com 109,6%, e dívida pública estadual e municipal com 5,7%, todos os saldos avaliados em dólar (Tabela 3.5).

Nessas condições, não há como negar papel de destaque aos títulos públicos federais na evolução do estoque de “quase-moeda” da economia, tanto pela sua expressividade como pelas características combinadas de liquidez e rentabilidade. Essa peculiaridade da economia brasileira é sempre destacada pelos analistas e apontada como principal empecilho a uma política monetária eficaz. A presença de “quase-moeda”, cujo saldo chega a aproximadamente US\$ 106 bilhões (M_4 menos M_1), totalmente indexada à própria inflação corrente e remunerada a juros reais positivos e normalmente elevados, tende a tornar a política monetária *passiva*, ou meramente *defensiva*, na medida em que apenas permite evitar o total descontrole da demanda agregada que

TABELA 3.5
Haveres Financeiros Não-Monetários
(Saldos em US\$ milhões)

DISCRIMINAÇÃO	MARÇO 91	ABRIL 93	VARIAÇÃO %
Dívida Pública Federal (em circ.)	12.137	35.987	196,5
Dívida Estadual e Municipal	9.819	14.304	45,7
Depósitos Poupança	16.410	20.583	109,6
Títulos Privados	15.413	38.049	131,9

Fonte: Banco Central. Elaboração do autor.

poderia advir de transformação de parte dessa massa de haveres financeiros em ativos reais, ou bens e serviços. A inflação, no entanto, tenderia a se perpetuar pela própria indexação e por pressões de custos, sem que a política monetária tenha força suficiente para evitar a “acomodação” da liquidez da economia, no sentido mais amplo, aos novos patamares de preços.

3.4 - Dívida Pública e Política Monetária: A Questão da Independência (ou Autonomia) do Banco Central

A estreita inter-relação da dívida pública com a política monetária, analisada nas seções anteriores, não depende, em grande parte, dos aspectos intrínsecos da dívida, mas sim das circunstâncias em que ela é administrada no Brasil. Sobretudo, decorre da atuação do Banco Central como responsável por esses títulos perante o público, o que o perpetua, em última instância, como agente de financiamento do governo federal. A tal ponto chegou essa atuação que o *open-market*, no Brasil, se transformou, em grande parte, em instrumento *permanente* da administração da dívida pública nos mercados financeiros, ao invés de instrumento *eventual* de política monetária, em confronto aberto com o dispositivo constitucional que veda ao Banco Central o financiamento do Tesouro. Porém, parece também evidente, por outro lado, que a alteração dessa situação pressupõe algumas mudanças importantes nas instituições e no comportamento das contas do setor público.

A eventual decisão, repetidas vezes manifestada, de redirecionar o Banco Central para a missão exclusiva de guardião da moeda, e assim recuperar a eficácia dos instrumentos de política monetária, pressupõe o relacionamento direto do Tesouro com os mercados financeiros na administração da dívida pública. Para que isto possa vir a ocorrer de forma eficiente, ordenada, segura, sem traumas para o sistema financeiro e, principalmente, com a inevitável eliminação da garantia de liquidez imediata dos títulos, supondo ainda que exista, ou venha a existir, capacitação técnica do Tesouro da União para tal missão, pareceria necessário o cumprimento de alguns pré-requisitos básicos, tais como:

a) o resgate total dos títulos do Banco Central que mais se associam ao conceito estrito de moeda, substituindo-os por títulos do Tesouro;

b) o “alongamento” do perfil da dívida, principalmente através de títulos com remuneração pós-fixada, a prazos superiores a um ano;

c) a redução gradativa dos custos financeiros da dívida, aproximando-os das taxas previstas de crescimento da receita fiscal, que em última instância é a “renda” a ser utilizada em garantia desses títulos; e, finalmente,

d) a clara percepção pelos agentes da economia de que o setor público federal é solvente a curto, médio e longo prazos, ou seja, a recuperação da credibilidade perdida pelo governo, sobretudo nos últimos sete anos, em que

se sucederam quase todas as formas e tipos de planos heterodoxos, choques, confiscos, calotes etc.

Essa percepção não haverá de ser obtida apenas por repetidas declarações das autoridades repudiando medidas desse teor, ou mesmo por “leis” ou “emendas constitucionais” que possam reprimir tais iniciativas. Todos conhecemos a fragilidade de nossas instituições.

Mais do que por declarações e juras, a recuperação da credibilidade haverá de ser obtida através da ação convincente do governo, no sentido de demonstrar claramente sua capacidade financeira de honrar o serviço da dívida e de impor um controle rigoroso sobre suas necessidades de financiamento.

Algumas ações do governo nos últimos meses demonstraram que se pode caminhar no sentido da redução dos custos e do alongamento do perfil da dívida. A reformulação institucional do Banco Central pode vir a ocorrer, já existindo propostas interessantes nesse sentido. O próprio governo já manifestou intenção de desvincular as contas do Banco Central das do Tesouro.

Porém, o pressuposto mais importante, isto é, a recuperação da credibilidade do governo, depende fundamentalmente de um *ajuste fiscal* efetivamente convincente. E não apenas no âmbito das finanças do Tesouro da União e do Sistema Previdenciário como das demais contas do setor público federal, incluindo seus diversos fundos (FGTS e FCVS, entre outros), das contas dos governos estaduais e municipais, das empresas estatais e dos órgãos estaduais, especialmente dos bancos comerciais estaduais, visto que os desequilíbrios nessas esferas podem repercutir nas contas da autoridade monetária.

3.5 - A Agenda da Política Econômica para 1994 - Conclusões

Como se procurou demonstrar, a reforma financeira associada à questão da dívida pública interna resulta da estreita inter-relação entre moeda e finanças públicas no Brasil. É quase impossível, nas circunstâncias vigentes até meados de 1993, pôr em prática qualquer política monetária eficaz, para seus usuais objetivos — estabilização e liquidez adequada de economia — sem que se atenda à condição básica de reordenamento das finanças públicas. Essa tarefa pressupõe a garantia de que o equilíbrio financeiro do setor público se mantenha de forma permanente e ampla.

O reequilíbrio das contas públicas pressupõe recursos fiscais disponíveis para arcar com o “serviço da dívida pública”, garantindo-se assim uma trajetória de gradual diminuição do saldo da dívida, o que reduz a moeda indexada da economia.

Garantidas essas precondições, cria-se ambiente propício à reformulação institucional do Banco Central. Deve caber à autoridade monetária a tarefa

primordial de guardiã do valor da moeda e de gestora das reservas monetárias internacionais. Para tanto, deveria dispor de ampla capacidade de utilizar os instrumentos clássicos de política monetária, a saber, o redesconto de liquidez, os depósitos compulsórios do sistema bancário e o *open-market*, sem qualquer interferência por parte da gestão financeira do governo ou da política fiscal.

Ao Banco Central deve também ser vedada qualquer ação que possa eventualmente conflitar com a sua missão primordial, especialmente os repasses de recursos financeiros aos agentes privados ou públicos da economia. Deveria ainda perder o encargo de normatizador e fiscalizador do sistema financeiro, porque tais funções podem também conflitar com a missão básica de cuidar da estabilidade da moeda.

Completada essa tarefa, caberia também uma reformulação do sistema financeiro com vistas a cumprir de forma mais adequada a sua função econômica básica, qual seja, a de intermediador de recursos ao sistema produtivo. Ao longo da última década, o sistema se transformou em financiador do déficit público. O crédito ao setor privado perdeu expressão no total das operações ativas das instituições, chegando a representar apenas pouco mais de 15% do total. Assim, obtido o reequilíbrio das contas do setor público, e iniciando-se um processo de gradativa redução da dívida pública, é de se esperar uma ampla reformulação do sistema, promovendo-se inclusive ajustes visando à melhoria de suas condições de solvência e liquidez. Estudos anteriores do IPEA já analisaram a questão de forma bastante detalhada.⁴

Outra questão a merecer atenção específica, no contexto de reformas do sistema financeiro, diz respeito ao papel econômico e institucional dos bancos estaduais e demais instituições oficiais de crédito. Também nesse aspecto o estudo mencionado aprofundou-se em considerações na direção da necessidade de um estatuto para atuação dos bancos oficiais que cortassem suas vinculações de dependência com governos e órgãos públicos.

Em síntese, a seqüência de reformas se inicia com o ajuste do setor público, traz como consequência imediata redução da dívida pública e, portanto, de "quase-moeda" (ou "moeda indexada"), criando-se então condições ideais a um programa de estabilização bem-sucedido. Continua com a reorganização do Banco Central e se completa com uma reordenação do sistema financeiro. Eis uma agenda de reformas para o sistema financeiro em 1993/94.

4 Ver Carlos von Doellinger. *Reordenação do sistema financeiro. Perspectivas da Economia Brasileira* - 1992. Brasília: IPEA, 1991.

Avaliação e Agenda do Programa Nacional de Desestatização

Octavio A. F. Tourinho*

Ricardo L. L. Vianna**

A estatização na economia brasileira se aprofundou em um período histórico em que a intervenção estatal nos setores de infra-estrutura, insumos básicos e serviços públicos era vista não apenas como benéfica, mas como necessária para a consolidação da produção ou da prestação de serviços naqueles setores. Em conseqüência, o controle estatal de uma grande parcela do setor produtivo é hoje um elemento de importância fundamental na determinação da dinâmica da economia brasileira.

Setores como os de energia elétrica, petróleo e combustíveis, transportes ferroviários, estradas de rodagem, químico e petroquímico, siderurgia, fertilizantes, mineração e metalurgia, e telecomunicações, para citar apenas os principais, sofreram em graus variados intervenção estatal. Ela ocorreu na forma de controle do capital das principais empresas, através de participações minoritárias no capital de empresas privadas, do controle do crédito subsidiado dos bancos públicos e do controle administrativo dos principais aspectos do funcionamento dessas indústrias. Em muitos desses casos essa intervenção foi amparada por lei, concedendo ao setor público o monopólio ou o controle quase absoluto da atividade.

Nos setores listados, a presença estatal extrapola a participação no controle do capital das empresas e exerce uma influência estratégica sobre o seu desenvolvimento e organização, ampliando sobremaneira o alcance das decisões tomadas na esfera estatal, especialmente aquelas referentes aos investimentos. A estatização, nesse caso, é vista como um processo que extrapola o controle do capital e se caracteriza pelo grau de intervenção do Estado na economia.

* Do BNDES e atualmente pesquisador no IPEA.

** Diretor da Econotech Consultoria e ex-diretor da BNDESPAR.

O reconhecimento de que a intervenção estatal não conseguiu satisfazer às necessidades da sociedade com um mínimo de eficiência levou à conscientização da urgência da redefinição do papel do Estado na economia. O Programa Nacional de Desestatização (PND) surgiu como parte de um conjunto de reformas mais amplas e profundas que visavam reduzir drasticamente o papel do Estado na economia nacional, através do projeto de desregulamentação e desburocratização, da revisão tarifária acompanhada do início da abertura ao exterior, da reforma administrativa e, finalmente, da reestruturação do patrimônio estatal, na qual se insere a desestatização.

Neste contexto, são usualmente alinhados como objetivos do processo de desestatização: a eliminação da ineficiência da gestão estatal e das dificuldades de financiamento do setor público, através da redução do escopo da sua atuação; a redefinição do papel do Estado, que deve voltar-se para atividades que são sua responsabilidade precípua; e a reestruturação industrial.¹

O aumento da eficiência ocorre com a introdução de objetivos empresariais na gestão das empresas. A supervisão mais intensa de administração das empresas exercida pelos acionistas privados, a desobstrução do sistema de tomada de decisão e a disponibilidade de recursos para investimentos são alguns dos benefícios normalmente associados à privatização.

No conceito tradicional de atuação do Estado moderno, a ingerência no setor produtivo ocorreria apenas sob a forma de regulamentação, para evitar as conseqüências de falhas de mercado. Entretanto, com a estatização, ele ampliou sua atuação e, nesse processo, descuidou de suas responsabilidades precípua: educação básica, saúde pública, segurança pública, previdência social e, em certos contextos, transporte coletivo e habitação popular. A desestatização, nesse caso, é vista como uma oportunidade de iniciar o resgate da "dívida social" que se acumulou com as camadas mais carentes da população, ao longo do período em que o Estado brasileiro ampliou sua atuação empresarial.

Muitas vezes a presença estatal é tão dominante no setor desestatizado que a sua nova organização pode, e deve, ser definida no desenvolvimento do processo de privatização. Isso está ocorrendo no caso brasileiro nos setores de siderurgia, petroquímico e fertilizantes, até agora, e deverá ocorrer também nos setores de energia elétrica, ferrovias e telecomunicações (se ele for privatizado).

A reorganização industrial não ocorre apenas por uma questão de oportunidade, mas também por necessidade: para que a indústria desestatizada venha a operar de um modo satisfatório é importante promover mudanças na sua estrutura de modo a criar um ambiente competitivo. Os mecanismos de

1 Uma descrição mais detalhada da estrutura do PND pode ser encontrada em Tourinho e Vianna (1993).

mercado, protegidos por legislação antitruste apropriada, se encarregarão então de impor eficiência às empresas privatizadas, promovendo também a prática de preços compatíveis com os custos e assegurando, em última instância, uma alocação mais eficiente de recursos e o bem-estar dos consumidores.

Nas próximas seções faremos uma rápida apreciação do desenvolvimento do PND até junho de 1993, relatando as principais dificuldades encontradas. Em seguida faremos uma breve avaliação dos benefícios alcançados, sob a ótica dos investidores, da União, das empresas privatizadas e da estrutura industrial. Finalizaremos com uma descrição das modificações recentes introduzidas no programa e ofereceremos sugestões para sua ampliação e aperfeiçoamento.

4.1 - Desestatizações até Junho de 1993

Até junho de 1993 foram incluídas 66 empresas no PND e foram desestatizadas 21 delas. As próximas seções descrevem o conjunto de empresas incluídas — e a lógica de sua seleção — e fazem um resumo descritivo do andamento do programa até agora.

4.1.1 - Setores e Empresas Inclusas no PND

As primeiras providências da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização (CDPND) foram no sentido de selecionar as empresas cuja desestatização seria de imediato recomendada à Presidência da República. Havia três setores com presença estatal dominante, cujas empresas tinham prioridade evidente, devido à sua natureza industrial: siderurgia, petroquímica e fertilizantes.

No setor de aços planos a predominância estatal era total: o Estado controlava todas as cinco usinas siderúrgicas integradas a coque (Usiminas, CSN, Cosipa, CST e Açominas) através da Siderbrás, a sua *holding* para o setor. A participação privada na produção de aço se restringia ao setor de aços especiais e não-planos, ressaltando os aços inoxidáveis, cuja produção também era de responsabilidade de uma estatal (Acesita), controlada pelo Banco do Brasil. Já a comercialização, especialmente para consumidores médios e pequenos, era atividade legada a empresas privadas: as siderúrgicas estatais voluntariamente se afastaram desse segmento.

O envolvimento do Estado na construção do setor foi extenso: o total investido pelo governo apenas nas empresas que já foram privatizadas até junho de 1993 (Usiminas, CST, Acesita e CSN) foi US\$ 10,751 bilhões.

No petroquímico a presença estatal se dava através da Petroquisa, que controlava as centrais produtoras dos principais insumos de dois dos pólos petroquímicos (Copesul e PQU), tinha participação paritária com o setor

privado na terceira (Copene) e também detinha uma participação significativa na central do pólo cloroquímico de Alagoas (Salgema). Além disso, detinha participações minoritárias em cerca de 32 empresas de segunda geração, nas quais, devido à existência de acordos de acionistas, o controle era compartilhado com os sócios privados, nacionais e estrangeiros.

O Estado foi também o grande responsável pelo financiamento do setor, tendo investido diretamente, através da Petrobrás e da Petroquisa, e indiretamente através de financiamentos do BNDES, um volume de recursos próximo a US\$ 5 bilhões.

Pelo seu papel de coordenador dos interesses empresariais no setor e devido ao amplo controle acionário descrito acima, a Petrobrás detinha virtual comando de toda a indústria petroquímica. Esse poder era reforçado por dois eficientes instrumentos de dissuasão: a) o controle da oferta e, principalmente, do custo da principal matéria-prima (nafta), devido ao monopólio legal na sua produção e comercialização; e b) sua influência no processo de estabelecimento dos preços dos petroquímicos básicos, que eram controlados pelo CNP — Conselho Nacional do Petróleo e pelo CIP — Conselho Interministerial de Preços. Grupos empresariais ou empresas que não se integrassem às diretrizes ditadas pela estatal corriam, portanto, sérios riscos econômicos que poderiam ameaçar sua sobrevivência, tanto no curto como no médio prazo.

No setor de fertilizantes, a participação estatal se dava através da Petrofertil, que controlava toda a produção de insumos básicos nitrogenados (Nitrofertil e Ultrafertil) e uma parcela dos fosfatados (Fosfertil, ICC e Goiasfertil). A dependência com relação à matéria-prima fornecida pela Petrobrás também é crítica no setor de nitrogenados, podendo as condições para fornecimento, se desfavoráveis, inviabilizar as empresas. A iniciativa privada ficava responsável pela transformação das matérias-primas básicas, pela mistura, pela preparação dos fertilizantes formulados e pela sua distribuição, em uma evidente segmentação de mercados, similar à estabelecida na siderurgia.

Através de vários decretos ao longo de 1991 e 1992, todas as participações acionárias do Estado nesses três setores, quer majoritárias ou minoritárias, foram sendo incluídas no PND. A ordem em que isto ocorreu levou em conta uma série de considerações, entre elas: a necessidade de deslanchar rapidamente o programa, evitando também um fracasso em seu início; a expectativa com relação às dificuldades a serem enfrentadas em cada caso, e ao tempo necessário para removê-las; e a aceitação das várias empresas pelo mercado.

Os consultores contratados para preparar as privatizações, especialmente nos setores petroquímico e de fertilizantes, foram orientados pela CDPND para, antes de mais nada, estudar qual a melhor sistemática para privatizá-las: se em conjunto, vendendo ações das *holdings*; ou alienando cada participação individualmente; ou alguma alternativa intermediária. Evidentemente, cada opção foi avaliada com relação ao atendimento dos objetivos do programa,

com especial cuidado no que se refere à criação de uma estrutura industrial competitiva e eficiente.

Partindo dessas avaliações e informada pelas recomendações dos consultores, a CDPND decidiu privatizar cada uma das siderúrgicas por vez, a começar pela Usiminas, ordenar as privatizações no setor petroquímico por pólos, começando pelo do Sul, mas vendendo cada empresa separadamente, e privatizar cada empresa do setor de fertilizantes individualmente.

Uma das principais considerações de ordem econômica a suportar essa estratégia é a hipótese de que as eventuais sinergias que porventura existam entre empresas, que justificariam uma privatização em conjunto, serão identificadas pelos investidores e poderão ser atingidas de forma autônoma após a privatização.

Além das empresas dos três setores principais, foram também incluídos logo no início do PND, uma série de outras empresas, sendo algumas delas casos de empreendimentos assumidos pelo BNDES, e também o Lloyd (transporte marítimo), a Embraer (fabricação de aeronaves) e a Cobra (computadores).

Convém lembrar que nessa sua primeira fase o PND deveria restringir suas incursões às empresas industriais. As empresas de serviços públicos ainda dependiam da aprovação e regulamentação de uma nova Lei para a Concessão de Serviços Públicos, cujo projeto do governo apresentado à Câmara dos Deputados foi concebido pela Comissão Diretora do PND.

Apesar disso, em 1992 foram incluídas no PND, e tiveram iniciados os trabalhos de licitação para contratação dos consultores, as duas empresas de distribuição (principalmente) de energia elétrica federais (Light e Escelsa) e a estatal que controla o transporte ferroviário (RFFSA), já dando início à segunda fase do programa, que enfatiza a desestatização das empresas de serviços públicos.

O total de empresas no PND em junho de 1993 chegou a 66, sendo 32 controladas direta ou indiretamente pelo governo federal e 34 participações minoritárias da Petroquisa e da Petrofertil em empresas privadas (vide Tabela 4.1).

4.1.2 - Operações de Desestatização já Realizadas

No âmbito do PND, até o final de 1992 passaram ao controle privado as participações acionárias do Estado em 18 empresas, quatro delas em 1991 e as restantes no ano seguinte. Todas as operações realizadas em 1991 e nove das de 1992 foram de privatização do controle de empresas estatais nos setores de siderurgia, metal-mecânico, petroquímico e de fertilizantes. Também em 1992 foram alienadas as participações acionárias minoritárias em três empresas do setor petroquímico e uma do setor de fertilizantes. Em 1993, até o mês

TABELA 4.1

Companhias Incluídas no PND até Junho de 1993

PETROQUÍMICA			
Copesul ^a	PQU	Copene	EDN
Petroflex ^a	CBE ^a	FCC	Metanor
Álcalis ^a	Oxiteno	Acrinor	Nitroclor
Nitriflex ^a	Polibrasil	Ciquine	Pronor
Polisul ^a	Poliderivados	CBP	Nitrocarbono
PPH ^a	Poliolefinas ^a	CPC	CQR
Triunfo	Petrocoque	Deten	Salgema
		Polialden	Alclor
		Politeno	Cinal
		Polipropileno	Coperbo
SIDERURGIA	FERTILIZANTES	OUTROS	
Usiminas ^a	Indag ^a	Maferasa ^a	Embraer
Piratini ^a	Fosfértil ^a	Usimec ^a	Lloydbrás
Cosinor ^a	Goiásfértil ^a	Celma ^a	RFFSA
CST ^a	Ultrafértil ^a	SNBP ^a	AGEF
Acesita ^a	Arafértil	Franave ^b	Valec
CSN ^a	Nitrofértil ^c	Enasa ^b	Cobra
Cosipa	ICC	Miner. Caraíba	Light
Açominas	Petrofértil ^c	Banco Meridional	Escelsa
Total de Empresas: 66. Estatais: 32. Participações Acionárias: 34			

Fonte: BNDES, Gabinete da Desestatização.

^a Empresas privatizadas ou desestatizadas até junho de 1993.

^b Empresas em liquidação.

^c Empresas a serem excluídas do PND.

de junho foi alienada outra participação em empresa petroquímica e privatizadas uma empresa siderúrgica e uma do setor de fertilizantes.

O total de operações de desestatização se eleva a 25, se consideradas as ações de outras empresas vendidas em conjunto com as privatizadas, nos leilões da Usiminas e Acesita. O valor total dos serviços contratados para os 27 processos de desestatização já encerrados ou em andamento atingiu o equivalente a US\$ 36 milhões, ou seja, cerca de 0,9% do patrimônio líquido total das empresas consideradas.

Valor Arrecadado

As perspectivas iniciais do governo indicavam que o PND pudesse arrecadar cerca de US\$ 17 bilhões em sua primeira fase, a da alienação das empresas industriais. Contudo, como se viu após dois anos de privatizações, o potencial de redução da dívida pública foi, apesar de significativo, sensivelmente menor que as estimativas iniciais. Foram arrecadados até junho de 1993 US\$ 5,36 bilhões, computado o valor de face dos títulos de crédito recebidos em pagamento das ações depositadas no FND, considerando as operações de oferta pública, leilões de ações preferenciais e ordinárias e venda a empregados.

Desse total, 30,7% se referem às operações de 1991, 44,2% às de 1992 e 25,1% às realizadas em 1993 até junho, tendo-se distribuído entre as principais empresas privatizadas do seguinte modo: Usiminas — 27,9%, Petroflex — 4,3%, Copesul — 15,1%, CST — 6,5%, Fosfertil — 3,2%, Acesita — 9,1% e CSN — 19,7%.

Do total arrecadado, 97,2% foram nas vendas realizadas em leilão público através do Sem (Sistema Eletrônico de Negociação Nacional) das bolsas de valores e nele se conseguiu um ágio médio de 13,7% sobre o preço mínimo de venda estabelecido para as ações alienadas. O ágio nas operações de 1993 foi nulo, enquanto o das operações de 1992 e 1991 foi de 23,1 e 14,1%, respectivamente (vide Tabela 4.2). O restante foi obtido através das vendas aos empregados e nas ofertas a preço fixo.

Moedas Utilizadas

Entre a promulgação da Lei 8.031/90 e a realização do primeiro leilão, em outubro de 1991, o governo federal dispendeu enormes esforços no sentido de identificar e securitizar todas as dívidas vencidas que tinham co-obrigação do Tesouro Nacional, existentes nas empresas privatizáveis, naquelas que tiveram sua liquidação decretada, além de em outras entidades estatais. O total dessa dívida, que tem origem variada, como se vê na Tabela 4.3, alcança a casa dos US\$ 46 bilhões em meados de 1993.

As moedas mais utilizadas na aquisição de ações no âmbito do PND até maio de 1993 foram as seguintes: Certificados de Privatização (24,2%), dívidas securitizadas da União (29,6%), debêntures da Siderbrás (17,5%), Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (11,5%), Títulos da Dívida Agrária (8,3%) e Letras Hipotecárias da CEF (5,3%). As dívidas securitizadas da União constituíram-se preponderantemente (83,4%) de dívidas vencidas da Siderbrás renegociadas e assumidas pela União, no seu papel de sucessora daquela empresa.

O saldo de moedas domésticas securitizadas no sistema Cetip para as próximas operações se concentra principalmente em debêntures e dívidas

TABELA 4.2

Resultado dos Leilões da Venda de Ações das Empresas Desestatizadas

EMPRESA	DATA DO LEILÃO	VALOR DE VENDA	VALOR MÍNIMO DO LEILÃO	ACRÉSCIMO S/PREÇO MÍNIMO
		US\$ MILHÕES ^a	US\$ MILHÕES ^a	(%)
1. Usiminas				
Leilão Ordinárias	24.10.91	1.112,4	973,5	14,3
Leilão Pref. ^b	18.11.91	264,3	264,3	0,0
2. Celma	01.11.91	90,7	72,5	25,1
3. Mafersa	11.11.91	48,4	18,5	161,6
4. Cosinor	14.11.91	13,6	12,0	13,3
5. SNBP	14.01.92	12,0	7,8	53,8
6. Indag	04.02.92	6,8	6,8	0,0
7. Piratini	14.02.92	106,2	42,0	152,9
8. Petroflex	10.04.92	215,6	178,6	20,7
9. Copesul	15.05.92	797,1	617,1	29,2
10. CNA ^c	15.07.92	78,9	78,9	0,0
11. CST - 1º Leilão	16.07.92	295,4	295,4	0,0
2º Leilão	23.07.92	36,9	36,9	0,0
12. Nitriflex	06.08.92	26,2	26,2	0,0
13. Fosfertil	12.08.92	177,1	139,3	27,1
14. Polisul	11.09.92	56,8	56,8	0,0
15. PPH				
Leilão Ordinárias	29.09.92	40,8	25,1	62,5
Leilão Pref.	12.11.92	18,6	18,6	0,0
16. Goiasfertil	08.10.92	12,7	12,7	0,0
17. Acesita	23.10.92	450,3	347,7	29,5
18. CBE	03.12.92	10,9	10,9	0,0
19. Poliolefinas	19.03.93	87,5	87,5	0,0
20. CSN	02.04.93	1.056,6	1.056,6	0,0
21. Ultrafertil	18.06.93	199,3	199,3	0,0
Total		5.215,1	4.585,0	13,7
Subtotal 91		1.529,4	1.340,8	14,1
Subtotal 92		2.330,3	1.893,0	23,1
Subtotal 93		1.343,4	1.343,4	0,0

^a Valores em dólares norte-americanos convertidos pela cotação cambial de venda no dia da liquidação financeira de cada operação.

^b Valor correspondente a 64% das ações ofertadas.

^c O valor inclui a parcela financiada (41%) do pagamento de aquisição das ações da CNA.

TABELA 4.3

**Volume Emitido e o Saldo de Moedas de Privatização
Sistema Securitizar-Cetip: Posição em 24-5-1993**

(Em US\$ milhões)

TÍTULO	SECURITIZADO	UTILIZADO	SALDO
Debêntures Siderbrás	2.819,0	834,5	1.475,7
Dívidas da Siderbrás	2.128,0	1.293,5	834,5
Letras Hipotecárias—CEF	922,0	233,9	688,1
Certificados de Privatização	884,0	799,1	104,9
Obrigações do FND	642,0	416,4	225,6
TDA ^a	636,0	354,8	281,2
Créditos Judiciais ^b	244,0	149,6	94,4
Outras Dívidas ^c	211,0	173,7	37,3
Subtotal	8.486,0	4.255,5	3.741,7
Dívida Externa	37.612,0	—	37.612,0
Total	46.098,0	4.255,5	41.353,7

^a Constitui-se principalmente de TDA vencidos, mas inclui também os vencidos e os bônus de TDA, cujos valores securitizados são, respectivamente, US\$ 528 milhões, US\$ 89 milhões e US\$ 19 milhões.

^b Inclui créditos contra o antigo IAA, contra o BNCC e diversos créditos de exportadores, cujos valores securitizados são, respectivamente, US\$ 96 milhões, US\$ 9 milhões e US\$ 9 milhões.

^c Inclui dívidas da Nuclebrás, Portobrás, Sotave e Sunamam, cujos valores securitizados são, respectivamente, US\$ 37 milhões, US\$ 53 milhões, US\$ 35 milhões e US\$ 86 milhões.

securitizadas da Siderbrás, e letras hipotecárias da CEF. Ele monta a apenas US\$ 3.741,7 milhões, valor relativamente modesto, se comparado com o porte e valor esperado das empresas já incluídas no PND e ainda não privatizadas. Em consequência, tornam-se fundamentais para a manutenção da sistemática de pagamento adotada no PND a criação de novas moedas de privatização e a atração do capital externo, detentor de um estoque de US\$ 37 bilhões de créditos externos, cuja utilização foi até agora irrisória.

Principais Investidores

Há que comentar a participação no PND de alguns tipos de investidores: os fundos de previdência privada, principalmente de empresas estatais, despenderam cerca de US\$ 850 milhões; outras empresas estatais, aproximadamente US\$ 260 milhões, o capital estrangeiro cerca de US\$ 200 milhões; e os empregados aproximadamente US\$ 78 milhões. Esses valores correspondem respectivamente a 16,5, 5, 3,9 e 1,5% do total arrecadado no programa até agora.

A participação estatal se refere, preponderantemente, aos investimentos da Cia. Vale do Rio Doce (CVRD) na aquisição de ações de empresas do setor siderúrgico: Usiminas, CST e CSN. Segundo a administração da empresa à época, eles encontram sua lógica nas sinergias operacionais e estratégicas — ligadas ao fornecimento de minério, transporte ferroviário interno e transporte marítimo para o exterior — daquelas empresas privatizadas com a CVRD.

Através dos editais de privatização das empresas, o BNDES ofereceu vender a prazo para compradores qualificados, e com a interveniência de sua rede de agentes financeiros, créditos de sua carteira de títulos securitizados. As condições para pagamento no prazo de 12 anos do valor de face do título foram correção monetária integral mais juros de 6% ao ano. Essa iniciativa criou um parâmetro para negociação de moedas de privatização em um mercado extremamente ativo, em que os detentores dos créditos contra o governo os cederam aos investidores interessados em participar do leilão, originando efetivamente um mecanismo para financiar as operações do PND.

4.2 - Principais Obstáculos ao Andamento no PND

Esta seção discute os principais obstáculos enfrentados pelo PND até agora, que são reunidos em dois grandes grupos: aqueles ligados às limitações impostas pela estrutura formal do PND e aqueles ligados à resistência burocrática e política ao seu desenvolvimento.

4.2.1 - Ritual Estabelecido pela Lei: Segurança *versus* Velocidade

O arcabouço formal bastante rígido do PND gerou, inadvertidamente, o inconveniente de não ter permitido à Comissão Diretora e ao gestor (o BNDES) imprimir uma velocidade maior ao Programa nos seus primeiros 28 meses de operação. O ritmo de realização dos leilões foi muitas vezes criticado na imprensa como lento, mas foi, sem dúvida, o mais rápido possível, consideradas as limitações legais e institucionais, e os problemas encontrados nas empresas a privatizar.

Sem dúvida alguma, o formalismo processual contribuiu, de maneira inequívoca, para conferir aos processos de desestatização a transparência e lisura, além de garantir a melhor fundamentação técnica, necessárias aos procedimentos do PND. Esse zelo tem se mostrado bastante apropriado quando avaliado à luz dos problemas encontrados em outras experiências internacionais de desestatização como, por exemplo, as dificuldades surgidas no pagamento das ações da Aerolíneas Argentinas, que só se efetivou com um ano de atraso com relação à data contratual.

Por outro lado, como discutiremos na Subseção 4.2.3, essa preocupação com a regulamentação do PND não foi suficiente para evitar a avalanche de ações judiciais que foram interpostas contra os vários processos de desestatização. Esses questionamentos ocorreram na maior parte das vezes por motivação política e falharam porque a estrutura do PND lhe confere um aparato inviolável, do ponto de vista jurídico, como pode ser observado pelos repetidos sucessos na cassação dessas medidas impeditivas à realização dos leilões.

4.2.2 - Ajustes Prévios e a Resistência Burocrática

O procedimento de preparação de venda de uma empresa envolve, na maioria das vezes, a adoção de uma série de medidas com o objetivo de torná-la mais atraente aos compradores ou, muitas vezes, a implementação de ajustes necessários para a sua reestruturação e, ou, reorganização, como forma de viabilizar a sua alienação.

Saneamento Financeiro

O processo de privatização brasileiro deparou-se com a necessidade de implementar algumas reorganizações anteriores aos leilões de venda de ações. Entre os principais ajustes requeridos verificou-se, em alguns casos, a necessidade de reorganização financeira com o objetivo único de assegurar a sobrevivência futura da empresa a ser privatizada. Lembramos que até então as empresas estatais não podiam ter sua falência decretada, o que permitia que muitas delas continuassem operando em uma situação de absoluta insolvência.

A capitalização de uma empresa às vésperas de seu leilão é fortemente criticada, principalmente quando o montante da capitalização é superior ao preço mínimo de venda. Lembramos, contudo, que nenhuma das capitalizações ocorridas no PND, até agora, exigiu o aporte de recursos adicionais, tendo todas elas se efetivado com a transformação em capital de dívidas já contraídas pela estatal, sempre com o aval direto ou indireto da União.

Trata-se, portanto, de uma operação contábil com o objetivo de melhorar a relação entre o capital próprio e o de terceiros na empresa, reduzindo-se as incertezas quanto ao desenvolvimento da companhia, com reflexos positivos imediatos na atratividade e, portanto, no preço da mesma.

Acordos de Acionistas

Outro fator que demandou longas negociações com os sócios privados — estrangeiros ou nacionais — foi a existência nas empresas a desestatizar de acordos de acionistas que, no caso de alienação das ações do sócio estatal,

vedavam ou limitavam a alienação a terceiros que não os acionistas da empresa.

Muitos desses acordos, em especial aqueles existentes no setor petroquímico, conferiam aos sócios privados direitos de preferência na aquisição das ações em poder, direto ou indireto, da União, inviabilizando a realização de leilões competitivos. A alteração ou aditamento dessas disposições tornou-se necessária como forma de aumentar a atratividade das ações alienadas pelo PND.

Basicamente, através de negociações com os sócios privados, esses acordos foram alterados no sentido de reduzir ou eliminar o prazo de exercício do direito de preferência e de adequá-los às exigências da Lei 8.031/90, que limita a participação de investidores estrangeiros ao máximo de 40% do capital votante de uma companhia a ser privatizada.

Outros Ajustes

Alguns exemplos dos outros problemas enfrentados na preparação para a venda de uma empresa estatal são, por exemplo, uma série de ajustes nos estatutos da empresa a ser privatizada, necessários para adequá-los à sua futura situação de empresa privada. Faz-se também necessário estabelecer contratos de longo prazo para o fornecimento futuro de produtos e serviços entre empresas a serem privatizadas e empresas que, pelo menos por ora, permanecem estatais, assim como eliminar privilégios concedidos às empresas, enquanto estatais, e que não fariam sentido se estendidos a uma empresa privada.

Resistências à Implementação dos Ajustes

Apesar de caber ao BNDES coordenar a implementação dos ajustes prévios necessários à desestatização, para isto é necessária a estreita colaboração de outros órgãos do Governo Federal, além, é claro, da administração das estatais incluídas no programa. Nessa etapa do processo podem surgir, em algumas situações, resistências à privatização, a exemplo do que ocorreu em várias partes do mundo.

Nesse caso, a discussão sobre a oportunidade e conveniência das providências solicitadas ou recomendadas pela CDPND acaba inserida em um debate de cunho eminentemente político, muitas vezes com o único objetivo de preservação do *status quo* estatal das empresas ou do setor. São exemplos dessa atitude contrária à desestatização a resistência explícita da direção, e de partes da administração do Sistema Petrobrás, ao avanço da privatização no setor de fertilizantes e à alienação das participações acionárias da Petroquisa. São exemplos da atitude oposta, construtiva, a estreita colaboração que a privatização da siderurgia estatal recebeu da Secretaria de Minas e Meta-

lurgia e da direção das estatais do setor, e o apoio que a privatização da Celma recebeu do Ministério da Aeronáutica.

Essa aversão a mudanças e à liberalização da economia, que atinge partes da tecnoburocracia estatal, não se manifesta apenas contra a desestatização, mas surge também quando se trata da contenção de gastos correntes, ou redução de investimentos das estatais, e vem dificultando, sem dúvida, os esforços para controle do setor público e da gestão dessas empresas. Sua própria existência passa a ser um bom argumento em favor da desestatização.

Os argumentos utilizados para justificar essa resistência geralmente se concentram em aspectos acessórios da fundamentação da necessidade das providências e vêm muitas vezes calcados em colocações de caráter aparentemente técnico. Eles acabam por desviar as discussões do cerne da questão, que é o papel do Estado na economia, e seu objetivo principal é, geralmente, apenas tentar interromper ou retardar a privatização.

Resistências Políticas à Privatização

A classe política, muitas vezes, apresenta também demandas que podem dificultar ou inviabilizar o processo de privatização, pois se referem normalmente à inclusão de diversas obrigações a serem assumidas pelos futuros compradores das empresas. As principais preocupações referem-se à necessidade de assegurar a continuidade operacional da empresa, evitar a migração do controle decisório para outros estados da Federação, ou a obrigatoriedade de realização de novos investimentos, independentemente da evolução da economia como um todo, ou do mercado de atuação daquela determinada empresa.

Nas privatizações realizadas até 1992, evitou-se a inclusão, nas condições de venda, de compromissos específicos de investimentos, ou com a estabilidade do corpo funcional, de modo análogo ao que se tem observado na experiência internacional, na qual se tem procurado deixar à empresa privatizada o máximo de flexibilidade de atuação. Isso evitou a depreciação do valor de venda dessas empresas, que fatalmente teria ocorrido se tivessem sido impostas restrições desse tipo à condução da empresa privatizada.

Contudo, o argumento utilizado com mais intensidade, e que tem o maior apelo junto à opinião pública, é o da subavaliação do preço de venda de uma estatal. Como a determinação do preço de venda, baseado no valor presente dos resultados futuros, envolve aspectos técnicos inacessíveis ao grande público, desrespeita-se a racionalidade, com bastante frequência, ao comparar o preço de venda com o patrimônio líquido, com o valor dos ativos ou com o custo de reposição daqueles mesmos ativos, ou mesmo com o montante de recursos investidos naquela empresa, independentemente da qualidade desses ativos e de sua capacidade de gerar resultados. Os detratores da desestatização evitam questionar, por exemplo, se as decisões passadas de investimento

basearam-se em detalhados estudos prévios de viabilidade, providência que poderia, em muitos casos, ter evitado os enormes desvios de objetivos encontrados em algumas empresas estatais.

4.2.3 - As Ações Judiciais

Ao longo de todo o processo de desestatização, a CDPND viu-se às voltas com ações judiciais interpostas na Justiça pelos mais diversos agentes da sociedade, visando barrar a realização dos atos contidos nos editais de venda.

Invariavelmente essas ações eram interpostas às vésperas dos leilões de privatização, caracterizando o interesse espúrio dos impetrantes, cujo único objetivo era o de impedir a realização dos leilões valendo-se de subterfúgios jurídicos, evitando a análise do mérito das alegações contidas nessas ações.

Ao longo de 1991 e 1992, foram interpostos cerca de 90 procedimentos judiciais contra os processos de desestatização, a maior parte representada por medidas cautelares. O teor dessas cautelares, apesar do seu número elevado, sempre girou em torno de questionamentos relativos à utilização de meios de pagamentos supostamente não autorizados (créditos contra a União), a subavaliação do preço mínimo da empresa a ser privatizada, a existência de “ilegalidades” no edital de venda ou, entre outras, o questionamento da legalidade do procedimento de venda de ações aos empregados das empresas.

O conteúdo de algumas dessas medidas, em especial as ações populares, era repetido nas diversas privatizações, muitas vezes substituindo-se apenas o nome da empresa a ser privatizada.

À medida que o PND deslançava, mais detalhistas se tornavam esses recursos, tendo sido inclusive, algumas vezes, interpostos até mesmo após o leilão, buscando impedir a transferência das ações ou a liquidação financeira do mesmo.

A motivação ideológica, sem dúvida, foi o principal incentivador dessas ações, aliada ao corporativismo presente em algumas das grandes corporações públicas. O tamanho relativo ou a importância econômica da empresa, que esperávamos ser um importante indicador da intensidade das resistências à privatização, não se mostrou um fator determinante do número de recursos jurídicos impetrados. A Cia. Nacional de Álcalis, com um faturamento anual de US\$ 43 milhões, foi a líder das estatísticas, seguida pela Usiminas, com faturamento anual de US\$ 1 bilhão, com 26 e 19 recursos interpostos, respectivamente.

4.3 - Resultados Econômicos do PND

Nesta seção procuraremos abordar os principais resultados econômico-financeiros para os agentes econômicos envolvidos diretamente com o progra-

ma de desestatização: para a União, alienante das ações, para os investidores e para as empresas desestatizadas. Além disso, apontaremos alguns resultados positivos à economia como um todo paralelamente alcançados pela desestatização como, por exemplo, a redução do esforço financeiro exigido para a manutenção da atualização tecnológica das estatais, o saneamento financeiro entre empresas públicas, uma melhor distribuição da propriedade dos ativos produtivos, uma maior concorrência entre as ex-estatais etc.

4.3.1 - Retorno Econômico para os Investidores

Decorridos pouco mais de 18 meses da realização do primeiro leilão de desestatização, o da venda das ações da Usiminas, já podemos avaliar o retorno do investimento em ações de empresas privatizadas, ainda que de forma parcial.

Os resultados aqui apresentados devem ser interpretados lembrando que as decisões de investimento em ações dessas empresas se basearam em premissas e perspectivas de longo prazo, cuja realização ainda é cedo para avaliar, em razão do curto período transcorrido desde o início do PND. Eles porém são indicativos, apesar de preliminares.

Na Tabela 4.4 apresentamos as cotações recentes (maio de 1993) nas bolsas de valores do país das ações de empresas privatizadas, comparando-as com os valores alcançados nos leilões de privatização. Para assegurar consistência às conclusões, iremos nos limitar às empresas, e respectivas classes de ações, que tenham uma liquidez mínima nas bolsas de valores, o que reduz a análise aos casos da Usiminas e Petroflex, aos quais passamos a seguir.

TABELA 4.4
Cotação das Ações de Empresas Privatizadas
(Em US\$)

EMPRESA	CLASSE DE AÇÃO	DATA DA VENDA	PREÇO DE VENDA	COTAÇÃO 25-5-93	VARIAÇÃO (%)
Usiminas	ON	30/10/91 ^a	1,32	N.N.	-
	PN	22/11/91 ^b	0,70	0,58	-17,2
Petroflex	ON	15/04/92 ^c	0,65	0,12	-81,9
	ON	05/06/92 ^d	0,30	0,12	-60,8

^aLiquidação financeira do leilão de ações ordinárias.

^bLiquidação financeira do leilão de preferenciais.

^cLiquidação financeira do leilão de ordinárias.

^dLiquidação financeira da oferta a preço fixo.

N.N. = não houve negociação.

A venda da participação estatal na Usiminas gerou uma receita de US\$ 1.491,1 milhões e ocorreu em várias etapas. No leilão de 24 de outubro de 1991 ocorreu a disputa pelo controle acionário, o que permitiu que o governo obtivesse um ágio de 14,3% em relação ao preço mínimo estabelecido. Em novembro do mesmo ano foi realizado um novo leilão, dessa vez somente de ações preferenciais, a um novo preço mínimo (mais baixo), quando foi alienado perto de 16,7% do capital total da empresa.

Ao mesmo tempo vendia-se cerca de 6% do capital total, em ações preferenciais, ao público, através de uma oferta a preço fixo, além de aproximadamente 10% do capital em ações ordinárias e preferenciais, aos empregados, a um preço fixo correspondente a 30% do preço mínimo estabelecido para as ações ordinárias.

Na Tabela 4.4 podemos ver o resultado dos leilões de ações ordinárias e de preferenciais, assim como a cotação recente da ação preferencial da Usiminas, que é a quinta ação mais negociada nas bolsas de valores. A cotação da ação ordinária é omitida porque ela é muito pouco negociada.

Para calcular a taxa de retorno do investimento nessas ações vamos admitir que os investidores tenham valorizado seus ativos, utilizados para a aquisição das ações, em 55% do seu valor de face. O deságio de 45% resulta da comparação do valor presente do financiamento para a aquisição das ações no leilão, quando utilizada a taxa de desconto de 15% a.a., com o valor de face do título utilizado no leilão de privatização. Esse investimento teria permitido uma rentabilidade positiva de 50% reais, acima da correção cambial, nesse período. No entanto, se esses investidores houvessem adquirido ações ordinárias, representativas do controle acionário, e se essas estivessem cotadas ao mesmo valor das ações preferenciais, eles teriam constatado a ocorrência de uma perda de 20,1% em termos reais ($0,58/(1,32 * 0,55)$).

Os resultados, portanto, para os acionistas da Usiminas ordinários e preferencialistas, são bastante diferentes. Esta diferença se explica, em parte, pelo critério de fixação do preço mínimo e da mecânica dos leilões. No leilão de ações ordinárias houve uma disputa acirrada, que majorou o preço mínimo em cerca de 14%. No leilão de preferenciais e na oferta a preço fixo, apesar do preço mínimo ser inferior ao do primeiro leilão, que representava o controle da companhia, houve pouco interesse dos investidores resultando, inclusive, em um saldo (sobra) de aproximadamente 16% do capital total da empresa, em ações preferenciais, que deverá ser futuramente ofertado ao público.

Os resultados observados para os investidores em ações da Petroflex, outra empresa que, com a privatização, passou a ter suas ações cotadas em bolsa, são bastante desfavoráveis. Apenas os investidores que se utilizaram do financiamento oferecido pelo BNDES para a aquisição das ações, na oferta a preço fixo, minoraram suas perdas, perto de 27% em termos reais.

A avaliação dos benefícios do PND para os acionistas das empresas privatizadas não deve, entretanto, ater-se apenas à análise das cotações das suas ações, pois a privatização também trouxe outras vantagens paralelas. A principal delas é que, a partir do momento em que suas ações são cotadas em bolsas de valores, advém a obrigatoriedade da administração das empresas de fazer publicar informações regulares sobre os resultados da companhia, assim como quaisquer fatos relevantes que afetem o seu desempenho. Torna-se praxe, também, ter os balanços auditados por uma empresa de auditoria de renome, o que confere aos mesmos maior confiabilidade.

4.3.2 - Retorno Econômico para a União

Como já mencionamos, um dos principais objetivos do programa de desestatização é o de contribuir para a redução da dívida pública. O PND, apesar de não ter ainda alcançado as metas iniciais de arrecadação, já produziu, sem dúvida, resultados bastante satisfatórios, tendo em vista as limitações constitucionais existentes à privatização das atividades de exploração e refino de petróleo e de telecomunicações, segmentos que lideram os interesses dos investidores em nível mundial e possuem, no Brasil, magnitude suficiente para alcançar as referidas metas.

Nesta seção gostaríamos de chamar a atenção para resultados alcançados pelo PND que vão além da simples contabilização do montante arrecadado nos leilões. Eles são apresentados na Tabela 4.5, que contabiliza esses ganhos adicionais acumulados até junho de 1993.

A alienação das ações é o item que mais contribuiu para os resultados do PND, com cerca de US\$ 5,36 bilhões. A transferência das ações para investidores privados significa, também, que, ao adquirir os direitos de administrar e auferir os resultados das companhias privatizadas, esses investidores também passarão a ser os responsáveis pelos seus passivos, que deixam de ter o aval, direto ou indireto, da União. Esses passivos financeiros alcançavam aproximadamente US\$ 3,61 bilhões nas empresas já privatizadas.

TABELA 4.5

Resultados Econômicos do PND até Junho de 1993

(Em US\$ milhões)

Alienação de Ações	5.357,5
Redução do Exigível das Estatais	3.613,6
Economia de Juros	172,1
Potencial das Participações Remanescentes	680,5
Total	9.823,7

Outro item também relevante é a economia de juros decorrente do aceite de créditos contra a União no pagamento das ações. Considerando que esses títulos pagam juros reais de no mínimo 6% a.a. e admitindo um custo de oportunidade de 16% a.a. para os cruzeiros utilizados nas privatizações, pode-se calcular que o Tesouro deixou de despende cerca de US\$ 172,1 milhões com o pagamento de juros, entre outubro de 1991 e junho de 1993, referentes às moedas de privatização que foram recebidas diretamente pela União no PND.

Finalmente, existe um potencial de arrecadação adicional de US\$ 680,5 milhões, representados pelas ações de empresas já privatizadas que permanecem em poder da União, seja devido à insuficiência de demanda, como nos casos da Usiminas e CSN, por bloqueios judiciais, como em Copesul, seja por suspensão dos leilões, como nos casos da Franave, Arafertil e Petrocoque.

Esses quatro itens totalizam US\$ 9.823,7 bilhões, valor correspondente a 95% do patrimônio líquido, ou 78% dos aportes de capital da União na história das empresas estatais já privatizadas, já deduzidos os dividendos recebidos.

Além dos itens descritos acima, há uma série de outros fatores decorrentes da privatização e favoráveis às finanças da União que, por serem de difícil mensuração, serão abordados apenas qualitativamente neste trabalho.

O primeiro deles trata da obrigação de as empresas estatais cobrirem os déficits das entidades de previdência privada de seus funcionários. No caso da CSN, por exemplo, foi identificada uma insuficiência nas reservas atuariais do fundo de pensão de seus empregados (CBS) de US\$ 48,5 milhões, correspondente a cerca de 20% de sua carteira de investimentos. Na Usiminas, a identificação de insuficiência de reservas técnicas da Caixa dos Empregados obrigou à elevação da contribuição dos empregados e dos patrocinadores, tendo a empresa passado a contribuir, a partir de 1991, com o equivalente a 8,25% da folha de pagamentos, percentual bem superior aos 5,13% vigentes até aquela data.

Com a privatização espera-se, também, que seja reduzida a inadimplência cruzada entre empresas estatais e entre estas e os estados, municípios ou com os bancos estaduais e federais.

De acordo com dados preliminares do Departamento de Controle das Empresas Estatais, Dest, do Ministério do Planejamento, um conjunto de 163 estatais possuía, em 1992, um endividamento financeiro total da ordem de US\$ 87 bilhões. Desse montante, aproximadamente US\$ 17 bilhões encontravam-se vencidos, sendo US\$ 2,4 bilhões junto a outras estatais e US\$ 1,02 bilhão junto ao Tesouro Nacional.

O processo de privatização dessas empresas exige que, durante a fase de preparação para a venda, essas dívidas vencidas sejam equacionadas, dentro da realidade econômico-financeira da empresa, restaurando os fluxos de pagamentos aos seus credores, sejam eles entidades dos governos federais,

estaduais ou municipais, assim como com fornecedores ou com o sistema financeiro. Interrompe-se, com a privatização, o jogo do faz-de-conta em que as estatais não pagam suas dívidas nem exigem o pagamento de seus devedores, com a conta final dessa ineficiência sendo paga pelos contribuintes, através da elevação dos impostos, pelos consumidores, através do aumento das tarifas, ou pela população em geral, via o imposto inflacionário ou a queda na qualidade dos serviços.

Os dados do Dest revelam também que, em 1991, as 163 estatais, que possuíam um patrimônio líquido da ordem de US\$ 83,24 bilhões, apresentaram um resultado negativo de US\$ 94 milhões. Os principais resultados negativos, que totalizados alcançavam US\$ 1,7 bilhão, foram gerados pela Rede Ferroviária Federal, Petrobrás, Cosipa, Telebrás e Docas do Rio de Janeiro.

Com a exaustão dos recursos orçamentários disponíveis para investimentos nas estatais, estas passaram a conviver com maiores desafios à manutenção de sua atualização tecnológica e operacional. Os investimentos nas estatais passaram a disputar com os gastos de natureza social, tipicamente de estado, os cada vez mais escassos recursos do orçamento da União.

Citando o exemplo da siderurgia, investiu-se nas siderúrgicas estatais nos últimos 10 anos o montante equivalente a US\$ 12,34 bilhões, ao passo que no mesmo período elas recolheram aos cofres da União o equivalente a US\$ 183,3 milhões em dividendos, 1,43% do que foi investido apenas naquele período.

4.3.3 - Benefícios para as Empresas Privatizadas

Apesar do curto espaço de tempo decorrido do início do PND, a exemplo do que ocorreu em outros países, algumas das empresas privatizadas já apresentam sensíveis melhorias em seu desempenho operacional e econômico-financeiro.

Para a administração da Usiminas, a primeira empresa a ser privatizada, o principal ganho foi a independência estratégica, que permitirá à empresa auferir lucros com novas oportunidades em negócios afins à siderurgia. Aumentou-se a racionalidade em sua organização administrativa, com a redução do número de níveis hierárquicos e a adoção de um modelo de gestão mais ágil, o que reduziu custos de modo expressivo. Além dos ganhos para a eficiência da empresa, isso também permitiu que se encontrasse uma rota para a viabilização econômica da Usiminas Mecânica S.A., absorvida pela Usiminas durante a sua privatização, cujas perspectivas eram anteriormente sombrias.

Vantagens da privatização similares àquelas identificadas para a Usiminas foram também apontadas em várias outras empresas. Para a Celma, uma indústria especializada no reparo de motores e peças aeronáuticas, para a

Copesul, uma central petroquímica, para a Fosfertil, uma indústria de fertilizantes, para a Petroflex, uma petroquímica, e para a Acesita, uma siderúrgica, a racionalização dos serviços administrativos e industriais é apontada como um dos principais fatores que permitem antever a obtenção de resultados bem mais favoráveis após as suas privatizações.

A Acesita, sete meses após ser privatizada, registrou o retorno aos lucros. A empresa, livre das amarras que lhe eram impostas, pela sua condição de estatal captou recentemente cerca de US\$ 100 milhões no mercado de capitais, com a emissão de debêntures conversíveis em ações, alongando o perfil de sua dívida e reduzindo o seu custo financeiro. Isso traduz a confiança do mercado financeiro na recuperação de sua rentabilidade.

Para a maioria das ex-estatais que já apresentam resultados positivos, vem sendo adotada uma nova política de dividendos, que deverão ser pagos a partir dos balancetes intermediários, remunerando adequadamente os seus acionistas, aumentando assim a atratividade de suas ações nas bolsas de valores.

4.3.4 - Benefícios para a Estrutura Industrial

Durante a execução do PND tem existido a preocupação constante com a possibilidade de que a estrutura industrial do país, especialmente nos setores em que a presença estatal é dominante, resulte indesejavelmente concentrada após a privatização das empresas estatais. Essa preocupação refere-se não apenas à concentração do poder de mercado em alguma empresa, ou grupo de empresas, mas ocorre também com relação à concentração do controle do capital das empresas de um setor nas mãos de um único grupo econômico.

O primeiro desses efeitos foi evitado com a decisão de fazer a privatização individual das principais empresas nesses setores, em vez das *holdings* estatais setoriais. Evitar a concentração industrial não foi, certamente, a única razão para esta decisão, mas o efeito sob aquela ótica é altamente positivo. Com ela se evitou que o controle de grande parcela da produção nacional dos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes ficasse nas mãos de uma única empresa privatizada.

Em consequência da estratégia adotada, a concorrência entre as empresas desses setores surgirá com a busca da maximização dos resultados para os seus acionistas. Isso ocorre porque nos leilões já realizados predominaram, como os novos acionistas dessas empresas, instituições financeiras, entidades de previdência privada, grupos industriais privados e algumas estatais (CVRD e Petroquisa). Com a consolidação de uma administração compartilhada entre esses diversos grupos empresariais e devido à diversidade de seus interesses, serão reforçados os objetivos empresariais na atuação das administrações das empresas privatizadas, o que deverá favorecer o comportamento competitivo dessas empresas.

A segunda preocupação se refere à concentração do controle do capital das empresas privatizadas. Para avaliar essa possibilidade, analisaremos aqui a alteração dos índices de concentração do capital nos setores prioritários do PND até agora, que foram os setores fertilizantes, petroquímicos básicos e aços semi-acabados e planos.

Pode-se obter uma medida indireta da concentração do capital dividindo o faturamento das empresas entre os seus principais acionistas e medindo os índices de concentração setorial com relação à participação desses grupos no faturamento do setor. Os resultados desse exercício são mostrados na Tabela 4.6, na qual os índices CR4 e CR8 medem, respectivamente, a percentagem do faturamento setorial controlado pelos quatro e oito maiores acionistas de empresas no setor. Esse procedimento é adequado porque no processo de privatização ocorre apenas a transferência da propriedade das empresas estatais, sem a criação de capacidade produtiva adicional.

No setor de fertilizantes foram privatizadas, até o momento, três empresas. A Fosfertil foi adquirida por um consórcio constituído por um grande número de empresas do setor, produtoras de aços semi-acabados integradas — em um processo de verticalização de cadeia produtiva — e instituições financeiras. Posteriormente, a Fosfertil, já privatizada, adquiriu a Goiásfertil e, mais recentemente, a Ultrafertil. Foi também alienada a participação minoritária da Petrofertil na Indag. Comparando os diversos índices de concentração do capital antes e depois das privatizações, verifica-se que não houve aumento da concentração do capital no setor. O número elevado de empresas nessa atividade garante a permanente concorrência entre elas.

A competição no setor é também favorecida pelas reduções recentes das alíquotas de importação, o que permitiu que aproximadamente 40,2% das matérias-primas fosfatadas consumidas no país atualmente sejam importados. A comparação com 1989, quando importações representavam apenas 8,9% da demanda interna, mostra a mudança dramática no ambiente competitivo.

A desconcentração industrial mais evidente ocorreu na siderurgia de aços planos comuns e semi-acabados, com a privatização da Usiminas, CST e

TABELA 4.6

Índices de Concentração da Propriedade do Capital

SITUAÇÃO	ADUBOS E FERTILIZANTES			AÇOS PLANOS		
	N. FIRMAS	Cr4 (%)	Cr8 (%)	N. FIRMAS	Cr4 (%)	Cr8 (%)
Antes	51	34,5	19,0	6	91,6	8,4
Depois	51	33,0	20,6	6	22,5	9,4

CSN, que representam cerca de 71 % do faturamento do setor. A continuidade da privatização, chegando à Cosipa e à Açominas, deverá elevar ainda mais a concorrência no setor. Aqui também o ambiente competitivo entre as empresas é favorecido pelas condições do mercado externo, seja pela competição das importações, seja nas exportações, devido à competição pela colocação do excedente de produção das empresas do setor no exterior.

A introdução de um número significativo de novos acionistas nesse segmento, principalmente instituições financeiras, entidades de previdência, clubes de investimentos dos empregados, distribuidores de aços, grupos privados e pessoas físicas, em substituição ao comando único da Siderbrás, reduz sensivelmente o índice de concentração do capital. A expectativa é de que nas próximas privatizações essa tendência desconcentradora do capital se aprofunde, pois os principais grupos de investidores que têm manifestado interesse em investir na Cosipa e Açominas não participam ativamente do controle das siderúrgicas já privatizadas.

A Comissão Diretora do PND optou, no início de 1992, pela desestatização individual das centrais de matérias-primas petroquímicas por pólos regionais, contrapondo-se às sugestões de venda em bloco das ações do capital social da Petroquisa. Essa decisão revelou-se bastante acertada do ponto de vista do estímulo ao surgimento de um ambiente competitivo entre essas centrais, pois hoje, mesmo antes da privatização das duas outras centrais remanescentes (PQU e Copene), já se observa uma competição de mercado entre elas para colocar o seu excedente de produção de petroquímicos básicos. A pulverização do capital da Copesul é uma indicação do tipo de estrutura de controle que se pode esperar da privatização das outras duas centrais e permite afirmar que o modelo adotado deverá levar a uma inequívoca desconcentração da propriedade do capital, a exemplo do que ocorreu na siderurgia.

As alienações das participações acionárias da Petroquisa nas empresas de segunda geração (Nitriflex, Polisul, PPH, CBE e Poliolefinas) tiveram como resultado a ampliação da participação dos grupos privados nas mesmas, não produzindo impacto algum na estrutura de capital do setor, pois não provocou alterações relevantes no processo decisório nessas empresas.

Em conclusão, o PND vem evitando a concentração industrial, contribuindo decisivamente para a criação de um ambiente competitivo nos setores atingidos por ele, e vem permitindo uma pulverização e democratização do controle do capital na economia brasileira.

4.4 - Perspectivas para a Desestatização no Brasil

Esta seção comenta as modificações recentes por que passou o PND e indica as direções em que ele pode ser aperfeiçoado, mostrando alternativas de modelos de venda, indicando como se poderia ampliar o universo de compradores e sugerindo a inclusão de novas empresas no programa.

4.4.1 - Modificações Recentes no PND

Logo após a realização do leilão da Acesita, em 23 de outubro de 1992, o governo anunciou a intenção de fazer extensas revisões no PND. A tese era que, sendo um projeto do governo Collor, a desestatização estaria "contaminada" pelos vícios que tinham levado ao *impeachment*. Em consequência, o programa foi praticamente paralisado até março de 1993, quando se realizou o leilão da Poliolefinas, pois no mesmo período ocorreu apenas a venda da participação minoritária na Companhia Brasileira de Estireno (CBE), uma operação de pequena expressão (US\$ 10,9 milhões).

A revisão consistiu na edição em 19 de janeiro de 1993 de novo decreto regulamentário da Lei 8.031/90, que recebeu o número 724/93, e a consequente revogação das disposições que conflitavam com ele, em especial do Decreto 99.463/90, que regulamentava a lei da desestatização até então.

Apesar da retórica da ocasião as modificações introduzidas no PND não foram profundas. Em primeiro lugar, como ele continuou regido pela Lei 8.031/90 e por uma resolução do Senado, que não foram alteradas, e a nova regulamentação não poderia se contrapor a elas, os principais mecanismos do processo de desestatização permaneceram intactos. Em segundo lugar, mesmo dentro dos limites impostos pela natureza da revisão empreendida, ela não foi tão extensa como se anunciara, pelo reconhecimento de que os dispositivos da legislação eram, de modo geral, adequados e necessários para levar o PND adiante, frente às dificuldades de natureza institucional, financeira e de mercado a serem enfrentadas.

Assim, a utilização dos títulos de crédito vencidos como meio de pagamento nos leilões, a valor de face, foi mantida, apesar de esse ter sido o ponto mais polêmico do PND até então. A destinação dos recursos arrecadados para saldar dívida dos vendedores com o setor público, outro aspecto do PND muito discutido, permaneceu inalterada. O programa continua a ser coordenado por um órgão colegiado com membros indicados pela Presidência da República, e o gestor ainda é o BNDES, com as mesmas responsabilidades de antes. A autoridade para inclusão de empresas no programa e para tomar a decisão final de alienação permanece com o Executivo. As empresas continuam a ser avaliadas com base no seu potencial de geração de caixa, por pelo menos dois consultores independentes contratados por licitação pública. O preço mínimo dos leilões e o preço de venda nas distribuições a preço fixo continuam a ser estabelecidos pela CDPND, de modo a atender aos objetivos da Lei 8.031/90.

As principais modificações contidas no Decreto 724/93 dizem respeito a:

a) Mudança da composição da Comissão Diretora, cujo número de membros foi ampliado de 12 para 15, com igual número de suplentes: cinco

dos membros titulares são representantes do governo, enquanto de sete a 10 cargos titulares são exercidos por pessoas de notório saber. Tal como antes, eles são nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado Federal.

b) A presença (participação sem direito a voto), na reunião em que se discutir o preço mínimo dos bens ou direitos a alienar, do presidente da empresa proprietária das ações e de representante dos empregados, nos casos de privatização. Sua ausência não é, entretanto, impeditiva para a realização da reunião.

O convite aos dirigentes das estatais e aos representantes de seus funcionários às reuniões da CDPND se por um lado traz o risco potencial de gerar novas resistências à agilização do processo decisório em nível da CDPND, por induzir um maior atrito interno, por outro tem o mérito de levar para dentro da CDPND as discussões de cunho majoritariamente político que fomentam as resistências do corpo funcional das estatais. Acredita-se que, com a explicitação dessas resistências, a CDPND tome ciência mais rapidamente da estratégia de oposição ao processo de venda de cada estatal e possa neutralizá-la, ou minorá-la, desde o seu início.

c) A instituição de percentual mínimo de moeda corrente no pagamento das ações, a ser estabelecido pelo Presidente da República, por recomendação da CDPND, para cada desestatização.

O pagamento de uma parcela do preço em moeda corrente, para aplicação em investimentos sociais, já vinha sendo cogitado desde agosto de 1992, quando a CDPND de então encaminhou à Presidência da República projeto de lei criando os Certificados de Investimentos Sociais (CIS), que deveriam ser adquiridos, na proporção de 10% do preço das ações, nas alienações no âmbito do PND. Na forma como foi feito no Decreto 724/93, o percentual mínimo em moeda é estabelecido caso a caso, e pode ser muito pequeno (foi de 2,4% na privatização da CSN).

Surpreendentemente, os valores em moeda têm a mesma destinação dos outros recursos arrecadados, podendo inclusive ser utilizados para reduzir a dívida pública federal. A dificuldade ocorre, apesar de o decreto estabelecer que os recursos arrecadados pela União serão aplicados em “ciência e tecnologia, saúde, segurança pública, meio ambiente (...)”, porque o vendedor tipicamente não é a União em si, mas empresas controladas por ela. Portanto, a transferência daqueles recursos depende da existência de dívida com a União a ser liquidada mesmo após a utilização, para esse fim, dos títulos de crédito recebidos em pagamento da maioria das ações. Justamente para contornar essa dificuldade é que havia sido proposta anteriormente a criação dos CIS, idéia infelizmente não aproveitada.

d) A possibilidade de o Presidente da República “avocar e decidir quaisquer matérias no âmbito do PND” (art. 12) é também uma inovação que

introduz um elemento de grande incerteza no encaminhamento das decisões nos órgãos que conduzem o PND, atribuindo à Presidência da República enorme poder discricionário. Observou-se nas privatizações realizadas no primeiro semestre de 1993 que essa concentração de poderes na pessoa do Presidente da República pode afastar licitantes, porque questões cruciais para a definição do interesse dos investidores acabam sendo adiadas até as vésperas do leilão. Por exemplo, a definição do percentual a ser pago em moeda corrente somente a poucos dias do leilão e a instabilidade das regras entre a publicação do edital e o leilão em si podem ter sido em parte responsáveis pelo desaparecimento da figura do ágio nos leilões realizados em 1993.

e) Foi alterada a sistemática para a contratação de consultores para a avaliação econômica das empresas, com a desvinculação obrigatória deste serviço dos de auditoria financeira, contábil, legal, etc..., e de avaliação de ativos. Além disto, ficou estabelecido que a CDPND não poderia, em qualquer situação, optar pelo menor preço indicado nos dois laudos de avaliação. O dispositivo que obrigava à contratação de um terceiro laudo de avaliação no caso de divergência de mais de 20% no valor encontrado nos dois primeiros, já existente na regulamentação anterior, foi mantido, assim como ficou explicitado o critério de avaliação das empresas a partir do valor presente de seus resultados.

f) O Decreto 724/93 proibia, em seu artigo 58, a participação dos fundos de pensão das estatais no PND, dispositivo que foi revogado pelo Decreto 786, de 29 de março de 1993, antes mesmo da primeira privatização sob a nova legislação, a da CSN. Dado o papel importante que aquelas instituições de direito privado vinham tendo no PND, pode-se especular que seu afastamento do processo poderia ter comprometido o sucesso daquele leilão.

Em suma, a pequena amplitude das revisões pode ser interpretada como um reconhecimento implícito de que o PND vinha se desenvolvendo sobre uma base institucional, legal e ética, que era simultaneamente sólida, adequada e satisfatória.

4.4.2 - Alternativas de Modelos de Venda das Empresas Estatais

A experiência internacional nas privatizações, aliada à experiência acumulada pelo BNDES, antes da criação do PND, revela algumas características bastante marcantes nos modelos de venda de empresas privatizáveis. A modelagem mais simples, recomendada para empresas de pequeno porte, de baixa rentabilidade, ou produtoras de bens intermediários, é a venda em um lote único de todas as ações de seu capital. Com a utilização desse modelo, obviamente, não se consegue a pulverização do capital, mas ele tem a vantagem de estimular as disputas pelo controle da empresa nos leilões que, muitas vezes, elevam os preços de venda das ações.

Os leilões de privatização realizados pelo PND até o momento têm privilegiado a venda, em leilão público, de uma parcela expressiva do capital social das empresas, seguido de uma oferta de aproximadamente 10% das ações aos seus funcionários e, em alguns casos, uma oferta a preço fixo ao público, com quantidades limitadas por investidor.

Tanto na Inglaterra como no Brasil, aqui especialmente nos casos de absoluta falta de interesse de investidores pela empresa, foi possível realizar algumas privatizações através da venda direta das ações aos administradores ou aos empregados da estatal. É interessante notar que, mesmo quando o comando de uma ex-estatal foi assumido pelos empregados, estes não se esquivaram da necessidade de redução de pessoal. O exemplo, no Brasil, da Companhia Brasileira do Cobre, é bastante ilustrativo.

As medidas que compõem o Plano de Ação Imediata, no que tange às privatizações, revelam a intenção de manter nas mãos da União participações expressivas do capital social das empresas a serem privatizadas. Espera-se, com isto, que o governo venha a se beneficiar de valorizações futuras das ações dessas companhias, estratégia adotada, por exemplo, no programa de privatização mexicano. Acreditamos, entretanto, que a adoção indiscriminada desse modelo pode representar a renúncia à receita certa no presente em favor de receitas futuras apenas potenciais e, portanto, incertas.

A experiência internacional, sobretudo a inglesa, mostra que apenas para um leque muito particular de empresas o governo conseguiu capturar os ganhos produzidos pela gestão privada. Na Inglaterra esse modelo foi testado, e aprovado, nas desestatizações da British Aerospace, com faturamento anual de US\$ 6,5 bilhões no setor aeronáutico; da Cable and Wireless, com faturamento anual de US\$ 1,5 bilhão no setor de telecomunicações; e na privatização da associação dos portos. O mesmo modelo, quando adotado na venda da Britoil, que explora petróleo no Mar do Norte e tem receita anual da ordem de US\$ 1,6 bilhão, exigiu uma redução substantiva do preço para concretizar a venda das ações remanescentes.²

A experiência brasileira acumulada no próprio PND já revelou que a estratégia proposta pode não produzir os resultados esperados. No processo de desestatização da Usiminas, considerada a melhor entre as estatais a serem privatizadas, ocorreram sobras expressivas das ações ofertadas tanto no leilão de preferenciais como na oferta a preço fixo. Até hoje essas ações, representando cerca de 16% do capital total, não encontraram compradores.

Uma observação mais cuidadosa da experiência acumulada no Brasil e em outros países revela que a venda em dois estágios mostra-se apropriada nas privatizações das grandes corporações, de preferência dos setores de teleco-

2 Após vender 51% das ações da Britoil em 1982, ao preço de 215p/ação, os 49% restantes foram alienados em 1985 por 185p/ação.

municações, financeiro ou de outros serviços públicos, eleitos como dinâmicos pelos investidores internacionais. Contar com arrecadação adicional no futuro a partir da adoção pura e simples do modelo de dois estágios, poderá se revelar uma estratégia frustrante. Adicionalmente, se considerarmos a hipótese de que essas empresas, agora administradas pelo setor privado, optem por financiar seus investimentos através de futuros aumentos de capital, o governo enfrentará o dilema entre aportar novos recursos ou ver sua participação acionária reduzida.

4.4.3 - Ampliação do Universo de Compradores

Novas medidas visando aumentar o interesse de investidores poderiam ser introduzidas no PND, de modo a aumentar a demanda e a competição pelas ações, facilitando sua venda e aumentando o valor obtido por elas. Para isso, algumas das idéias em discussão são a inclusão de novos títulos ou direitos de crédito no rol das moedas aceitas no PND ou, alternativamente, permitir o pagamento a prazo dessas ações.

Mantido o atual leque de moedas de privatização, dificulta-se a participação dos investidores nacionais pois, como se viu na Tabela 4.3, o saldo disponível atualmente já é reduzido, frente ao valor das empresas a privatizar. Corre-se também o risco de, na ausência de novos mecanismos de incentivo, perder competitividade na atração de capitais internacionais para o PND, pois em outros países estão sendo implementados programas de privatização extremamente agressivos.

Uma das alternativas que está sendo contemplada atualmente — a inclusão dos fundos sociais como moeda de pagamento no PND — permitiria o resgate da dívida social, ao mesmo tempo em que facilitaria a democratização do capital das empresas privatizadas. Para tanto, bastaria a apreciação pelo Congresso do projeto de lei complementar, encaminhado pela CDPND em setembro de 1992, que autoriza a utilização dos saldos do PIS/Pasep no âmbito do PND.

Para tornar o PND atrativo à participação do capital estrangeiro, seriam necessárias ainda algumas alterações na regulamentação que rege os investimentos estrangeiros na desestatização. Inicialmente, é necessária a revisão da resolução do Senado que impõe um deságio de 25% no valor de face dos títulos da dívida externa aceitos em pagamento das ações, que é um tratamento díspar daquele conferido aos títulos da dívida interna, que são aceitos pelo valor de face. Adicionalmente, poder-se-ia reduzir, ou eliminar, a exigência de permanência mínima por seis anos do capital estrangeiro no país, extinguir o limite máximo de aquisição de ações com direito a voto — hoje igual a 40% do capital votante das empresas privatizáveis — e, finalmente, ampliar a abrangência da privatização às áreas de energia e telecomunicações, que são setores mais atraentes, sob ótica do investidor estrangeiro.

4.4.4 - Ampliação do Conjunto das Empresas a Serem Privatizadas

Poder-se-ia pensar em incluir novas empresas no PND, pois o último decreto de inclusão é datado de setembro de 1992, anterior ao Governo Itamar. A grande maioria das empresas já incluídas está com seus processos avançados e, caso não se iniciem os trabalhos para novas empresas, é possível que ocorra futuramente uma queda no ritmo do programa. Isso poderia ocorrer por falta de empresas em condições de terem suas ações alienadas, pois o tempo necessário para preparar uma privatização é da ordem de, no mínimo, nove meses. A Eletrobrás, ou ao menos Furnas, a Cia. Vale do Rio Doce, a Petrobrás Distribuidora, a Infraero e as Companhias Docas são alguns exemplos de empresas que poderiam ter as suas privatizações iniciadas.

A privatização poderia ser ampliada, também, através da inclusão das empresas estatais dos estados e municípios brasileiros. Isso poderia ser feito por meio de pelo menos dois mecanismos: a) permitir que os estados e municípios quitem suas dívidas com entidades da esfera federal, mediante dação em pagamento de suas participações acionárias em empresas estatais, principalmente as de saneamento e distribuição de eletricidade, que seriam posteriormente privatizadas ou, alternativamente; b) estimular as privatizações estaduais e municipais, permitindo que o pagamento das ações fosse efetuado com títulos da dívida pública federal, que seriam posteriormente transferidos à União, quitando o passivo dos vendedores com ela.

Um outro fator decisivo à ampliação da abrangência do PND seria a demonstração, inequívoca, do governo federal, de seu compromisso com a quebra dos monopólios constitucionais do petróleo e das telecomunicações, cujas discussões, no âmbito da revisão constitucional, terão início no segundo semestre de 1993.

Bibliografia

- BNDES. *Programa Nacional de Desestatização - Edição Especial*. Rio de Janeiro, 1991, mimeo.
- . *Programa Nacional de Desestatização - Relatório de 1993*. Rio de Janeiro, 1993, mimeo.
- SEPLAN/SEST. *Relatório das Empresas Estatais - Ano Base 1988*. Presidência da República. Brasília, 1989.
- TOURINHO, O. A. F. e VIANNA, R. L. L. *Motivação e estrutura do programa nacional de desestatização*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993 (Texto para Discussão, a sair).

Uma Agenda de Política Industrial*

Regis Bonelli**

A liberalização do comércio exterior em curso encontra a indústria brasileira operando com capacidade ociosa desde o início de 1990 — o que ajuda a explicar por que as importações ainda se encontram reduzidas em relação ao que seria de se esperar em face da abrangência da liberalização —, além de bastante vulnerável à competição externa.¹ A recessão industrial teve ainda a grave implicação de inibir os planos de investimento que seriam requeridos para modernizar a indústria e fazer face à competição externa, fechando um círculo vicioso.

À guisa de exemplo, é oportuno lembrar que as importações de bens de capital — um veículo de indisputada importância para a incorporação de progresso técnico e elevação da produtividade — estiveram depressidíssimas ao longo de toda a década de 80. A recuperação observada após 1988, sem dúvida influenciada por um afrouxamento dos controles sobre as importações verificado desde então, não foi capaz de fazer com que o *quantum* importado retornasse sequer aos níveis de fins da década de 70. De fato, a média mensal do primeiro semestre de 1992 era da ordem de grandeza da média de 1980 — por sua vez, bem inferior à dos anos 70 [ver Pinheiro (1993)]. Apesar das dificuldades do momento atual, é importante que tenhamos uma agenda que mapeie as principais questões de política industrial.

Uma política industrial, como se sabe, deve ter como objetivo o aumento da eficiência geral do setor, algo que geralmente é obtido pela modernização do parque produtivo e introdução de novas tecnologias. Deve, além disso,

* Uma versão deste trabalho foi apresentada em reunião na Firjan — Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, em março de 1993. O autor agradece os comentários de E.Landau, L.H.Salgado, A. Castelar Pinheiro e H. Kume a versões anteriores do texto.

** Do IPEA/DIPES e da PUC/RJ.

¹ Esta afirmativa deve ser qualificada. Pesquisa recente da CNI — Confederação Nacional da Indústria, em sua terceira edição, revela que em 1993, comparativamente a 1991, 58% das empresas declararam estar muito preparadas para enfrentar a concorrência, contra 48% em 1991. Isto, apesar de 33% terem respondido em 1993 que a concorrência tem aumentado, contra 21% na pesquisa de 1991. A conclusão é de que a concorrência é fraca, mas crescente, e que as empresas estão cada vez mais preparadas para enfrentá-la [ver CNI/DEC (1993)].

enquadrar-se nas diretrizes mais gerais de política econômica do governo. No contexto da abertura atual isso significa crescente exposição à concorrência externa, visando aumentar a competitividade da indústria com concomitante elevação dos níveis de importação. Esta seria uma forma de elevar estruturalmente os níveis de qualidade e produtividade,² fatores claramente identificados como os principais determinantes da competitividade industrial.

Observe-se que estas características do processo diferem das do passado, quando a restrição de divisas implicava forte economia no seu dispêndio: a própria dinâmica do modelo de substituição de importações pressupunha a redução do coeficiente de importações. Isso, como se sabe, foi conseguido pela imposição de barreiras tarifárias e não-tarifárias e pelo uso de diversos incentivos e subsídios, tendo gerado uma estrutura industrial diversificada mas caracterizada por segmentos pouco competitivos, tanto interna quanto externamente. Naquele modelo a própria composição da pauta de importações indicava os caminhos da política industrial, ao apontar quais os setores industriais a serem implantados — e, portanto, incentivados.³ Na estratégia em gestação, trata-se principalmente de elevar a eficiência do sistema industrial como um todo.

No entanto, a definição de uma visão estratégica para a indústria deve também levar em conta que a estrutura industrial brasileira comporta segmentos operando sob distintos padrões de eficiência, indo desde aqueles caracterizados por níveis de tecnologia próximos das *best practice techniques* até ramos nos quais se faz necessário algum tipo de apoio — seja para reconversão para outra atividade, seja para retomar níveis adequados de competitividade. Isso acontece em praticamente todos os países: o fato de existirem setores tecnologicamente defasados não é *necessariamente* razão para que as firmas que neles operam sejam desativadas. Os programas de reestruturação industrial são precisamente uma das formas de lidar com o problema dos setores em declínio [ver Atiyas, Dutz e Frischtak (1992)].

Outro aspecto da maior relevância tem a ver com o fato de que um dos problemas fundamentais de uma economia em desenvolvimento está na sua limitada capacidade de gerar progresso técnico endogenamente.⁴ Embora reconhecendo que há um enorme campo para absorver tecnologias já em uso (*catching-up*), o esforço na geração autônoma de progresso técnico é necessariamente de longo prazo e requer uma estabilidade econômica que parece difícil de ser alcançada no momento atual. No entanto, na definição de uma

2 Em termos puramente conceituais, é possível identificar aumentos de qualidade com ganhos de produtividade.

3 A rigor, a pauta de importações é sempre um sinalizador de áreas potenciais de investimento, em qualquer modelo de crescimento.

4 O papel das empresas transnacionais neste processo deve ser ressaltado. Como decisões globais em termos de P&D são tomadas nas matrizes, teria que se motivar as empresas para internalizarem inovações com velocidade comparável à observada nas sedes.

nova estratégia de política para a indústria, é preciso ir mais além das dificuldades de curto prazo.

É igualmente evidente que a pouca disposição revelada pela indústria brasileira, quanto a lançar novos produtos e desenvolver/criar novos processos produtivos, nada tem a ver com uma pretensa falta de apetite inovador dos empresários brasileiros mas, sim, com a inexpressiva atividade governamental no que diz respeito ao desenvolvimento científico e tecnológico, à falta de apoio à introdução de novos processos na indústria e à falta de perspectivas com que se tem defrontado o empresariado por um período que, salvo interrupções de curta duração, se estende por mais de uma década. Isso aponta para o fato, já fartamente conhecido, de que um dos pré-requisitos para a retomada sustentada do crescimento e transição na direção de um novo modelo de desenvolvimento é atingirmos a estabilidade macroeconômica.

Repensar uma agenda de política industrial para o Brasil significa, finalmente, reavaliar o papel dos principais instrumentos utilizados no passado: os diversos esquemas de proteção às importações e os instrumentos fiscais e creditícios. Quanto aos primeiros, o caminho que parece ter sido escolhido e aceito pela maioria da sociedade passa pela maior exposição da indústria à competição, tanto interna quanto externamente: grandes passos têm sido dados nesta direção no último quinquênio, iniciando-se com a remoção do cipoal criado pela legislação e procedimentos administrativos que regiam as barreiras tarifárias e não-tarifárias até então em vigor. Quanto aos segundos, a gravidade da crise de financiamento do setor público brasileiro sugere que é ilusório pensar que as — legítimas e necessárias — medidas de financiamento e apoio de cunho fiscal e financeiro possam ser implementadas a curto prazo. Mas é preciso não perder de vista que, uma vez adequadamente encaminhada a questão do financiamento do setor público, medidas fiscal-financeiras poderão ser criteriosamente adotadas para estimular e reaparelhar a indústria.

O restante do texto está organizado da seguinte forma: a Seção 5.1 contém uma breve resenha de conceitos e aspectos da experiência internacional mais relevantes para a discussão que se segue; a Seção 5.2 descreve os traços principais da política industrial brasileira segundo uma perspectiva histórica; na Seção 5.3 discutem-se as principais questões atuais; a Seção 5.4 avalia os novos esforços na direção de uma política industrial no Brasil desde 1990; a Seção 5.5 discute alguns condicionantes macroeconômicos e sistêmicos (estruturais); a seção seguinte conclui o trabalho com uma agenda de sugestões.

5.1 - Aspectos Conceituais: Instrumentos e Lições da Experiência Internacional

A experiência histórica ensina que nem sempre o desenvolvimento industrial foi incentivado por medidas específicas de política econômica. Nos países

de industrialização retardatária, no entanto, a importância de diversos instrumentos de política econômica — alguns dos quais explicitamente destinados a estimular o setor industrial — foi fundamental. Uma das principais razões para isso foi a ausência de financiamento industrial adequado, especialmente de longo prazo. Além do mais, dificuldades crônicas no balanço de pagamentos limitaram as possibilidades de utilização de capitais externos, em diversas ocasiões, daí resultando a frequência com que os governos tiveram que acionar instrumentos de política monetária e creditícia, fiscal, cambial e, principalmente — tema que adquire maior relevo em períodos mais recentes —, de política comercial, no apoio à atividade produtiva interna. Isso mostra que há grande e inevitável superposição entre a política industrial e a política econômica geral.

Uma conceituação que vai além da identificação com a política econômica geral destaca três aspectos: *objetivos, instrumentos e instituições*. Quanto ao primeiro aspecto, vimos que a ênfase do modelo em construção está na *busca da eficiência e dos ganhos de competitividade*. Já os *instrumentos* podem ser classificados em gerais e específicos: os primeiros incluem com destaque, nos dias atuais, os da política comercial (tarifas de importação), cambial, fiscal (em especial, incentivos fiscais) e monetária e creditícia; os segundos incluem, principalmente, programas setoriais e regionais e a participação direta do Estado como empresário (inclusive a política de compras de empresas públicas). Uma instância dessa dicotomia, entre instrumentos gerais e específicos, aparece na escolha entre políticas horizontais e verticais (ou setoriais), ponto ao qual retornaremos mais adiante neste capítulo.

A multiplicidade de *instituições* envolvidas na formulação e implementação da política industrial, por sua vez, reflete o caráter difuso e generalizado dos diversos instrumentos de uso mais frequente, não raro gerando problemas de coordenação: uma vez que, não necessariamente, as ações de política industrial se encaixam nas de política econômica geral, podem surgir dificuldades na consecução das primeiras, dado que se aceita, via de regra, a subordinação do setorial ao geral.

Da mesma forma, a ênfase e os instrumentos que cada país dedica à política industrial variam enormemente em função de diversos fatores, que têm a ver, essencialmente, com a tradição local em termos de intervenção do Estado na esfera econômica, posições político-ideológicas dos principais agentes econômicos e o contexto macro (ou restrições macroeconômicas). O importante a ressaltar é que *todos* os países adotam algum tipo de medida de apoio à indústria [ver Shapiro e Taylor (1990)], mesmo que seu uso seja intermitente.

Uma classificação usual distingue, entre os *países industrializados*, três modelos principais, ou estilos, de intervenção [ver Suzigan (1989) e Araújo Jr., Correa e Castilho (1991)]:

a) o dos Estados Unidos, em que a participação direta do Estado é pequena e as políticas positivas de ajuste estrutural não são explícitas — reservando-se, no entanto, *considerável latitude para ações protecionistas* e/ou de incentivo como no caso de restrições às importações de determinados produtos (as VER — Restrições “Voluntárias” às Exportações e as quotas e sobretaxas, por exemplo), das compras efetuadas por agências governamentais (indústrias bélica e aeroespacial), da aplicação de legislação contra práticas de comércio desleais (uso da Super-301 ou o caso da Boeing *versus* a Airbus), dos gastos em P&D por parte de entidades governamentais etc. Medidas fiscais, como a legislação que permite a depreciação acelerada de ativos para capitalizar as empresas, também são usadas. Eventual, mas raramente, utilizam-se medidas de salvamento para indústrias específicas (exemplos: aeronáutica, automobilística);

b) no extremo oposto, o do Japão, tem-se um virtual *dirigismo* por parte do Estado; a alocação de recursos é direta e fortemente intermediada pela atuação do Miti, cuja principal função é a de coordenar decisões privadas segundo estratégias de longo prazo. O Miti articula interesses e políticas governamentais com os de grupos financeiros e industriais. A flexibilidade e a capacidade de adaptação e mudança são traços distintivos das medidas adotadas. Entre os NIC asiáticos, a Coreia apresenta características deste tipo desde o início dos anos 60;

c) casos intermediários são os representados por países europeus (por exemplo, França e Itália), em que a regulação estatal inclui desde políticas setoriais específicas até o uso de diversas (e importantes) empresas estatais, através do poder das compras dessas entidades. Ainda assim é possível constatar casos em que a intervenção é mais direta. Na Itália, por exemplo, algumas medidas adotadas nos anos 80 incluíam o saneamento de setores em crise (siderúrgico, construção naval, têxtil, automobilístico, químico) pela racionalização, redução de capacidade e fechamento de plantas, além de medidas de modernização.

A experiência internacional é também rica de exemplos no que diz respeito à reestruturação industrial. Essa experiência ganhou maior interesse após a primeira crise do petróleo, quando a súbita elevação do preço do óleo cru lançou desafios a um modelo industrial calcado no uso de uma fonte de energia barata, que permitia substituir rapidamente produtos naturais por sintéticos. Os esforços de reestruturação estimulados pela busca de ganhos de competitividade, a partir do final dos anos 70, ocorrem em direção a uma nova trajetória tecnológica de produtos e processos, novas formas de organização industrial e novas técnicas gerenciais. Em termos gerais essas reformas visavam: a) reduzir o peso da mão-de-obra direta no processo de produção, bem como de energia e recursos naturais não-renováveis; b) realocação regional da indústria em escala global. Para operar, a contento, necessitavam ainda de políticas públicas de apoio à educação e pesquisa básica e aplicada; políticas macro e industrial compatíveis e articuladas, bem como estratégias

empresariais modernizantes. As reformas visavam não apenas desenvolver setores novos, atuando em áreas de tecnologia de ponta, mas também, e mais importante para nossos propósitos, reestruturar indústrias maduras para recuperar sua capacidade competitiva. Isso implicou aumento de gastos em P&D, promoção de rápida difusão do progresso técnico, realocação de recursos entre setores intermediada pelo Estado, estímulo a fusões e incorporações de empresas e centralização de capitais, redefinição da divisão de trabalho inter e intra-empresas e associações de empresas para fins específicos.

Como seria de se esperar, o imperativo da reestruturação para responder ao desafio do aumento de competitividade frequentemente encontra dificuldades devido a seqüelas negativas, especialmente quanto ao mercado de trabalho: redução nos níveis de emprego, quebra dos contratos de trabalho e diminuição do salário real. A política industrial dos países avançados preocupa-se enormemente com estes aspectos, especialmente quando acompanhados de recessão macroeconômica. Esse foi o caso da França e da Itália, por ocasião dos programas de reestruturação brevemente mencionados. Neste último o problema foi suavizado por um pacto pelo qual fundos públicos indenizavam parcialmente os trabalhadores das indústrias afetadas, enquanto não encontrassem outra ocupação. No caso do Japão a queda no nível geral de ocupação foi menor que nos demais países, observando-se mudança na composição setorial do emprego com aumento da participação dos serviços — isto é, uma terceirização da economia — e dos setores de tecnologia de ponta. Além disso a política industrial desse país se destaca pelos programas de retreinamento para permitir a reabsorção de mão-de-obra em outros setores que não os afetados.

Do ponto de vista dos *países em desenvolvimento* os desafios devem levar em conta o fato de que o progresso técnico tem inclinado a erodir as vantagens comparativas tradicionais — mão-de-obra barata e disponibilidade de recursos naturais como matérias-primas —, uma vez que poupa precisamente estes fatores. Em face da existência do hiato tecnológico que separa estes países daqueles do Primeiro Mundo e da dependência quanto à importação de tecnologia, os desafios a enfrentar são ainda maiores do que no caso dos países ricos.

As experiências de política industrial de dois tigres (Coreia⁵ e Formosa) a esse respeito, embora sejam diferentes entre si, são ilustrativas do que pode ser feito quando há vontade política e o Estado desempenha funções que vão da articulação entre setores e empresas até *targeting*. A estratégia mais geral em ambos os casos consistiu de: a) tentar fechar o hiato tecnológico, muitas

5 É oportuno observar que ainda ao final dos anos 50 a Coreia do Sul era considerada um caso perdido, em termos de perspectivas de crescimento, por parte das instituições multilaterais de crédito.

vezes recorrendo a cópias de produtos e processos, ao treinamento intensivo de mão-de-obra e à importação de tecnologia; b) decidida orientação para as exportações,⁶ estimulada por diversos mecanismos para promover o aprendizado tecnológico e atingir ganhos de escala; c) aumento da eficiência pela redução dos elevados níveis de proteção.⁷ Os conglomerados coreanos, com forte presença estatal, tiveram papel preponderante neste processo. Em Formosa, além do mais, contou-se com forte presença do capital estatal.

Isso aponta para o fato de que, ao contrário do que se poderia imaginar, a intervenção governamental não foi de pequena expressão no processo de desenvolvimento dos NIC asiáticos, à exceção de Hong-Kong. Retornando à experiência da Coreia, a maior parte da literatura atribui o sucesso da industrialização, desde o começo dos anos 60, a uma orientação exportadora em que os incentivos eram neutros e a presença governamental do tipo horizontal: taxa de proteção baixa e uniforme contrabalançada por subsídios às exportações também baixos e uniformes.⁸ Estudos recentes, no entanto, revelam que a proteção à atividade produtiva interna não foi baixa nem uniforme — a liberalização comercial só viria de fato nos anos 80 — e que o regime de política industrial/comercial não era neutro em relação à setorialização dos incentivos [ver Westphal (1990) e Moreira (1993)].

As lições da experiência desses países apontam para a importância de um conjunto de instrumentos, medidas e instituições, no qual se destaca, em primeiro lugar, o papel da *conglomeración*. A conglomeración permite: a) que sejam atingidas economias de escala e de especialização; b) o uso mais efetivo de recursos limitados, como o trabalho qualificado e de gerentes, ou um *pool* de técnicos qualificados, em geral; c) na comercialização de exportações, economia de despesas de *marketing*, de distribuição e de escala; d) desenvolver mercados de capital internos às empresas pela prática do *risk-sharing*. Em segundo lugar, a experiência de todos os países bem-sucedidos caracteriza-se por um forte e continuado *compromisso com a educação*, especialmente nos *níveis primário e técnico*. Em terceiro lugar — e neste ponto o caso coreano é paradigmático —, a lição da experiência internacional aponta para o uso intensivo de *juros favorecidos e financiamentos de longo prazo* para as empresas. Isso tanto pode ser para facilitar a reconversão/reestruturação de setores em declínio quanto para apoiar aqueles retardatários em termos de competitividade.

6 No caso coreano, os incentivos são concedidos sem discriminação setorial a todos os exportadores, estritamente com base em critérios de desempenho exportador.

7 A rigor, a liberalização comercial coreana começou de fato na década de 80.

8 A noção de que o sucesso coreano dos últimos 30 anos deveu-se principalmente à adoção de uma filosofia de livre mercado e a uma estratégia de crescimento baseada nas exportações foi questionada, por exemplo, por Luedde-Neurath (1986). Ver Lim (1989).

5.2 - A Política Industrial Brasileira em uma Visão de Longo Prazo

Vistas em perspectiva histórica, as medidas de estímulo à indústria adotadas no Brasil foram eficazes no que se refere ao crescimento da produção, mas apresentaram duas resultantes negativas: a primeira foi uma certa negligência em relação a questões tais como competitividade (interna e externa) e eficiência; a segunda foi um viés antiexportação na maior parte do período, até pelo menos meados da década de 60. A rigor, a industrialização brasileira beneficiou-se, em suas diversas fases, de três instrumentos principais, embora não necessariamente simultâneos: proteção tarifária e não-tarifária elevada, controles de câmbio e desvalorizações cambiais. Exceto por essas últimas, todos os demais esquemas caracterizaram-se por subsidiar importações consideradas essenciais e prejudicar as exportações devido ao imposto implícito no câmbio sobrevalorizado [ver Bergsman (1970)], o que acarretava ainda o desestímulo ao ingresso de capitais externos. Como já assinalado, o sistema financeiro — público e privado — permaneceu historicamente, como até hoje, inadequado para o financiamento de longo prazo, à exceção dos créditos do BNDES.

Não é necessário lembrar que esse padrão foi também seguido por diversos países que acompanharam a trilha clássica do chamado modelo de substituição de importações, cuja característica principal é o papel da forte proteção às importações sobre a alocação de recursos. Dado o pequeno tamanho do mercado na maior parte das indústrias, em relação às escalas mínimas necessárias, o resultado foi o surgimento de elevada concentração industrial, a qual ficou mais acentuada com a entrada de grandes empresas transnacionais e de controle estatal (constituindo monopólios em alguns casos). As barreiras não-tarifárias foram a norma, ao passo que o instrumento tarifário clássico foi, na maior parte do tempo, pouco utilizado — algo tanto mais verdadeiro quanto nos aproximamos das crises do petróleo nos anos 70 e da crise da dívida na década de 80.

Esses esquemas de proteção, estímulo e regulação da atividade industrial sofreram diversas mudanças ao longo do tempo, até bem recentemente, na virada da presente década. Suas características mais salientes foram: o caráter subsidiado dos créditos do então BNDE; os diversos incentivos fiscais e financeiros concedidos por diversos órgãos e agências governamentais — especialmente o CDI (1969/88), cujo papel coordenador teve fases de grande importância — e pelos bancos estaduais de desenvolvimento; limitações ao licenciamento do investimento estrangeiro direto; acordos setoriais de preços (CIP); e requisitos de índices de nacionalização para acesso a incentivos.

Sem perda de generalidade é possível afirmar que nos anos 80, em resposta à crise da dívida e estrangulamento das contas externas, foram reforçados diversos mecanismos já adotados em algum momento no passado, bem como

criados outros esquemas visando quase que unicamente à economia de divisas — com *escassa*, se é que alguma, *preocupação com a eficiência industrial*:

a) políticas de repressão às importações, com ênfase nas restrições quantitativas às compras externas (com destaque também para os “regimes especiais de importação”, os quais funcionavam visando reduzir o custo das importações); e

b) reforço de regulação doméstica⁹ (acesso a incentivos fiscais, crédito de instituições oficiais e compras do setor público condicionados ao atingimento de índices mínimos de nacionalização, por exemplo), incluindo consultas a agências setoriais e associações de classe.

A novidade em relação às tentativas anteriores de racionamento de divisas foi o recurso às políticas de promoção de exportações — que haviam sido temporariamente amenizadas em 1979, devido à pressão internacional — como uma forma de contrabalançar o viés antiexportação implícito nos esquemas de proteção [ver Bonelli, Franco e Fritsch (1992)]. Após 1980 os subsídios e incentivos às exportações passam a ter progressivamente mais importância. Esses esquemas tiveram a virtude de colocar diversas indústrias em um regime mais neutro. Como se sabe, o Brasil foi bem-sucedido nesta área durante a maior parte do período desde então, como testemunhado pelo aumento de competitividade das exportações brasileiras de manufaturados e conseqüentes ganhos de mercado. Com a instabilidade macroeconômica da segunda metade dos anos 80, os ganhos de competitividade (em boa medida devido à desvalorização real sustentada de fevereiro de 1983) foram parcialmente perdidos — *mas não a experiência das firmas exportadoras*. A prova disso são os elevados níveis de exportação alcançados em 1988/89, quando os indicadores de competitividade acusavam seus níveis mais baixos na década de 80.

À medida que nos aproximamos do presente, a política industrial confunde-se mais e mais, em seus traços principais, com a política comercial do país. Isso já aconteceu no passado, mas com menos intensidade.¹⁰ A ênfase atual na liberalização comercial representa, de fato, uma ruptura em relação à experiência histórica com política industrial e comercial no Brasil. No entanto, utilizar apenas a liberalização *como mecanismo de promoção da eficiência e da produtividade* pode trazer sérias dificuldades ao desempenho industrial, se este processo vem associado, como atualmente, a uma recessão

9 É interessante notar que as indústrias tradicionais, ou indústrias leves, foram em geral bem pouco beneficiadas por esses esquemas, com exceção de algumas áreas julgadas críticas para o controle de preços. O trabalho de Pinheiro *et alii* (1993) mostra ainda que na década de 80 as indústrias intensivas em capital receberam duas vezes mais incentivos do que as intensivas em trabalho.

10 Apenas para citar experiência recente, mencione-se a liberalização de 1966/67, parcialmente revertida no ano seguinte.

industrial e crise de estabilização como a experimentada pelo Brasil quase que intermitentemente nos últimos três anos.

5.3 - Algumas Questões Atuais

A velocidade e abrangência com que o Brasil abraçou a liberalização comercial enquadraram-se, como vimos, em uma tendência observada em escala global, tendo sido em grande medida inspirada pela experiência de diversos países e estimulada por instituições multilaterais de crédito e agências governamentais de alguns países. No entanto, em decorrência da longa tradição de desenvolvimento sob diversas formas de proteção, cuja construção foi devida às crises por que passou o setor externo de nossa economia, é importante avaliar a conveniência (quanto ao *timing*, dada a prioridade absoluta da política antiinflacionária), velocidade e sustentabilidade da abertura comercial sob uma economia em recessão. Partimos do princípio de que a liberalização do comércio é um remédio muito amargo, e provavelmente ineficaz, se o objetivo é apenas lidar com os males macroeconômicos.

A abertura comercial brasileira esteve balizada, no plano conceitual, por três parâmetros: quanto ao desdobramento no tempo, de que seria lenta e gradual; quanto à paridade com as moedas estrangeiras, que o câmbio seria permanentemente ajustado de modo a não permitir o barateamento dos bens importados além do determinado pela redução tarifária, nem desestimular exportações; pelo lado dos instrumentos de proteção não-tarifária, pela proteção conferida pela legislação anti-*dumping* e outras salvaguardas contra práticas desleais de comércio.

O fato de que não houve uma explosão nas importações, particularmente de bens de consumo, explica-se apenas em parte pela recessão em curso. Realmente, essa não-explosão mostra que o efeito-renda parece ser superior ao efeito-preço.¹¹ No entanto, a contenção das importações pode ser ainda explicada por:

a) o fato de que diversas alíquotas são ainda hoje altas, fornecendo confortável proteção à indústria brasileira;

b) uma parte dos agentes econômicos não acredita que a liberalização *seja para valer, ou acredita que ainda possa ser revertida/retardada*;

c) falta agilidade no processo de importação, talvez por força da existência de resíduos do aparato protecionista construído especialmente nos anos 80.¹²

¹¹ Parte dos ganhos acima do normal durante as rodadas iniciais da liberalização pode ter sido transferida para a comercialização das importações, ponto que nos foi sugerido por Pinheiro. É importante lembrar ainda que quando as tarifas caem, por exemplo, de 100 para 50%, tem-se uma redução relativa de 25% (que é igual a $[1,5 - 2,0]/2,0$ expresso em percentagem) e não de 50%, como pareceria à primeira vista.

¹² Como um caso especial: pode ser ainda que existam monopólios de importação/distribuição para tipos específicos de produtos, que impeçam quedas de preço e diversificação da oferta.

Qualquer que seja o caso, isso significa também que a indústria brasileira ainda dispõe de espaço de manobra para efetuar uma reestruturação e se preparar para uma etapa em que a competição com os produtos importados se fará sentir com mais intensidade do que no estágio atual.

É preciso também considerar o fato de que a redução lenta e gradual das tarifas — processo acelerado em fevereiro de 1992 com a finalidade de, simultaneamente, ameaçar a indústria com uma potencial (embora irreal) competição com produtos importados, de modo que freie a inflação e sirva como instrumento de incentivo à concorrência — pressupunha que a economia brasileira iria se ajustar, em cerca de dois anos, a partir de março de 1990, com inflação e juros em queda e aumento do crédito para as atividades produtivas. No entanto, sabe-se que isso não ocorreu.

A dicotomia abertura *versus* protecionismo tem um paralelo, ainda que imperfeito, na escolha entre Estado neutro *versus* intervencionista. Dado que inexistem modelos polares, a experiência de diferentes países acima brevemente referidos indica que uma visão moderna deve reconhecer o papel do Estado no estímulo à atividade econômica através de políticas positivas.

A literatura tradicional de desenvolvimento econômico enfatizava as dificuldades dos mecanismos de mercado em sinalizar corretamente a alocação de investimentos, contrapondo a *importância das economias de coordenação* que a ação governamental planejada possibilitaria. Casos concretos de desenvolvimento de países, no entanto, revelaram os limites da ação estatal em diversos casos em que o poder regulatório do Estado foi responsável por enormes perdas e errônea alocação de recursos provocadas pela política econômica. Modernamente, a importância de externalidades no processo de desenvolvimento é reconhecida, mudando o foco da questão da extensão da intervenção para a *qualidade da atuação estatal* — algo que depende de estruturas organizacionais e instituições. Isso implica, por exemplo, que o Estado ativista de países do sudeste da Ásia — reconhecidamente bem-sucedido no seu papel catalítico de promover processos de aprendizado para reduzir o hiato tecnológico e contrabalançar externalidades — é uma experiência que não necessariamente pode ser transplantada para um país com instituições muito diferentes das daqueles países. Da mesma forma, o raio de manobra de que dispõe o Estado varia com o contexto macroeconômico.

Isso significa que a ênfase da ação estatal irá depender das necessidades que se apresentam em cada momento histórico específico: o aparato estatal deveria, portanto, ser dotado de uma flexibilidade semelhante à do setor privado, no sentido de poder atuar rápida e eficientemente em áreas selecionadas, retirando-se logo após terminada a intervenção. Em princípio, a recomendação seria no sentido de quanto menos intervenção melhor, para evitar a criação de zonas de fricção que dificultem a ação empresarial. A tarefa de lubrificar o sistema econômico para incentivar a competição recomenda ainda uma desregulamentação ampla em áreas em que a ação

estatal impede o funcionamento das forças de mercado. É desnecessário lembrar que o Estado não é apenas uma arena para a competição entre grupos sociais. Ele é também um ator estratégico em um jogo caracterizado por um misto de conflito e cooperação entre grupos de interesse e classes sociais.

5.4 - Os Esforços de Política Industrial no Último Quinquênio: Políticas Setoriais *versus* Políticas Horizontais, Intenções e Resultados

Argumentou-se acima que mais e mais a política industrial no Brasil confunde-se com a política de comércio exterior. Isso é necessariamente verdade em um país que experimenta um rápido processo de abertura, mas não exclui o uso de outros instrumentos e políticas de fomento industrial que a experiência internacional de diversos países recomenda. Em particular, um tema em debate refere-se à distinção entre políticas horizontais — cujo alcance, em princípio, é generalizado em relação a todos os segmentos industriais e não-industriais instalados ou a instalar no país — e instrumentos de aplicação restrita a setores (também ditos “verticais”). Embora a divisão possa conter superposições, o segundo grupo diferencia-se do primeiro por ser mais discricionário do ponto de vista de selecionar “quem é que vai ser beneficiado” no contexto de uma política industrial ativa. A não-identificação de ganhadores (e, por exclusão, perdedores), por outro lado, recomendaria o uso de medidas de uso mais difundido.

Medidas e políticas horizontais são geralmente aquelas que visam aumentar a eficiência (e diminuir os custos, presentes e/ou futuros) do sistema industrial e econômico como um todo: melhoria da infra-estrutura portuária, ferroviária e rodoviária; redução de impostos de importação sobre matérias-primas e/ou bens de capital; incentivos de crédito e financiamento com base em indicadores de desempenho; programas de treinamento, de melhoria educacional e formação de mão-de-obra; agilização de esquemas de transferência de tecnologia e comércio de tecnologia em geral; créditos à exportação pré e pós-embarque; políticas antitruste; reforma da tributação com redução do número de tributos; políticas de concorrência e de proteção contra práticas desleais de comércio.

Sem ser exaustivo, medidas setoriais são mais claramente discriminatórias, incluindo: incentivos fiscais e creditícios a determinados setores ou segmentos industriais; concessão de crédito nas mesmas bases; escolha de segmentos a estimular (os “vencedores”); imposição de requisitos de nacionalização e de compras das estatais como instrumentos de uma política ativa setorialmente discriminatória; uso de câmaras setoriais para, como o nome indica, coordenar a lógica empresarial e criar foros de negociação em segmentos selecionados.

Nossa experiência recente com política industrial oscilou entre os dois modelos cujas características estilizadas foram brevemente descritas acima [ver Guimarães (1992), Fritsch e Franco (1992) e Salgado (1993)]. Ao final do Governo Sarney tem-se um conjunto de medidas visando principalmente simplificar a legislação vigente. Essas medidas introduziram um certo grau de liberalização dentro de um ambiente de política industrial francamente dominado por políticas "setoriais". As diretrizes que regulavam as importações foram revistas, à época, por uma série de medidas que viria a se constituir em importante etapa no processo de simplificação das importações (maio e setembro de 1988 e em 1989, quando da redução de alíquotas de importação para bens de capital e intermediários). O processo, portanto, começaria pela experiência de eliminação de parte substancial do Anexo C da Cacex (1988). Ainda em 1988 os recursos para financiamento de exportação pré e pós-embarque foram reduzidos de US\$7,8 bilhões, naquele ano, para US\$3,6 bilhões em 1989, representando um recuo na política de fomento às exportações — apesar da tentativa de trocar esse instrumento por outros. O processo de abertura culminaria decisivamente com a liberalização comercial em 1990, ao início do Governo Collor. Em seguida, um exame mais detalhado das ações e resultados das medidas adotadas no último quinquênio.

As diversas restrições não-tarifárias e incentivos vigentes até maio de 1988 sofreriam nessa data alterações que foram, na maior parte dos casos, setorializadas. É possível associá-las a três objetivos principais: a) promoção do desenvolvimento industrial e tecnológico; b) incentivo às exportações; c) incentivo ao desenvolvimento regional. No primeiro caso, que nos interessa mais de perto, estão os incentivos a investimentos em setores específicos (PSI — Programas Setoriais Integrados, indústrias de alta tecnologia,¹³ benefícios fiscais especiais e política nacional de informática) e ao desenvolvimento tecnológico. No entanto, a maior parte das importações continuava sujeita à emissão, pela Cacex, de guias de importação antes do embarque no exterior (isto é, caracterizadas por elevadas barreiras não-tarifárias), podendo ser temporariamente suspensas por aquele órgão. Quanto aos bens e serviços de informática, as importações eram sujeitas (e continuaram a sê-lo até outubro de 1992) à anuência da SEI.

Os PSI, em particular, foram uma inovação importante ao definirem como setor objeto dos benefícios a serem concedidos, com a finalidade de aumentar a competitividade, complexos produtivos completos, segundo uma cadeia que incluía até as atividades de apoio, além da própria atividade produtiva central. Os benefícios principais seriam extintos pelas Leis nº 8.032 (12/4/90) e nº

¹³ Note-se que a preocupação com essas indústrias já refletia, há um quinquênio, a necessidade de apoiar os setores de ponta, a exemplo da experiência dos NIC asiáticos e do Japão.

8.191 (1/6/91), tanto no que se refere aos PSI como aos incentivos a indústrias de alta tecnologia e os benefícios fiscais especiais.¹⁴

Os programas de desenvolvimento tecnológico industrial tinham por finalidade a capacitação empresarial no campo da tecnologia industrial, pela criação e manutenção de estruturas de gestão tecnológica permanente. O benefício principal (redução de 90% do imposto de importação sobre máquinas e materiais para utilização em atividades de desenvolvimento tecnológico industrial) seria igualmente revogado pela Lei nº 8.032.

Os incentivos às exportações existentes ao final do Governo Sarney (relativos a exclusões, abatimentos e deduções do imposto de renda e benefícios sobre os impostos indiretos) também foram em parte revogados ou alterados após 1990. Em alguns poucos casos foram reafirmados pela Lei nº 8.402 (8/1/92, MP 287 modificada). O Befifex também teria boa parte dos seus incentivos revogada pela Lei nº 8.032, tendo sido extinto.

Essa breve exposição sugere que as medidas do final do Governo Sarney pareciam se inclinar para o modelo de benefícios setorial-localizados. O tom foi radicalmente alterado na data inaugural da administração Collor com a Medida Provisória 158 (15/3/90) — depois transformada, com modificações, na Lei nº 8.032¹⁵ —, com a Portaria MEF 56¹⁶ e com a MP 161 (depois Lei nº 8.034, em 12/4/90, com algumas modificações) da mesma data. É fartamente reconhecido que esses documentos legais simplificavam radicalmente o sistema de política industrial e de comércio exterior através da revisão da política de importações e da abolição de diversos incentivos, seja fiscais, seja regionais. Apenas para resumir, os destaques a esse respeito incluíram: a) passos para desmobilizar a Zona Franca de Manaus, pela eliminação da isenção de impostos sobre as vendas para o restante do Brasil; b) redução à metade do adicional sobre fretes para renovação da Marinha Mercante e a modificação dos critérios que regulam o uso destes recursos pelo BNDES; c) suspensão (provisória) do decreto de criação das ZPE; d) eliminação de alguns regimes especiais de importação; e) eliminação geral de subsídios fiscais, inclusive às exportações, em geral relacionados à redução do pagamento do imposto de renda; f) redução substancial dos recursos destinados ao financia-

14 Os incentivos referentes à política nacional de informática, concedidos na Lei nº 7.232 de 1984, seriam posteriormente revogados pela Lei nº 8.248 (23/10/1991).

15 Essa lei revogava todas as isenções e reduções de imposto de importação e do IPI sobre importações. Admitia como principais exceções casos associados ao regime de *drawback*, produtos de informática, acordos internacionais, ZPE (algo que não constava da MP 158, mas que foi introduzido na lei) e incentivos à Zona Franca de Manaus, com algumas restrições.

16 Por este instrumento revogavam-se as listas de importações suspensas, a exigência de apresentação de programas de importação por parte das empresas e a anuência prévia de agências federais para importar, exceto no caso dos bens de informática. Esta última foi redefinida pelo Decreto nº 99.541 (21/9/90).

mento das exportações; g) anúncio da eliminação de obstáculos administrativos às importações.

Outras indicações de que a tendência predominante de política industrial apontava para políticas horizontais viriam em junho de 1990 (embora implementadas pela Portaria 58 de janeiro do ano seguinte),¹⁷ quando as Diretrizes Gerais da Política Industrial e de Comércio Exterior (Portaria 365) anunciaram a nova estrutura tarifária que seria gradualmente implementada ao longo de cinco anos:¹⁸ previa-se que em 1994 a tarifa média sobre importações chegasse a 14%, ficando a tarifa modal em 20%. Dada a proteção natural representada pelos custos de transporte, seguros e portuários na faixa de 20-40% (dependendo, por exemplo, da distância em que se localiza o fornecedor), o resultado parecia ser um nível de proteção satisfatório, em condições normais de funcionamento da economia e dado o prazo de implementação da redução tarifária. Este cronograma, como se sabe, seria acelerado em fevereiro de 1992, antevendo-se que a estrutura final seja alcançada ainda em julho de 1993.

No que diz respeito às barreiras não-tarifárias, as medidas incluíam aspectos relativos a setores, mas em sintonia com o espírito da liberalização comercial em curso: *a*) em agosto de 1990, suspensão (abolição, em fevereiro de 1991) de requisitos mínimos para o financiamento de importações de equipamentos de grande porte (segundo o valor das importações); *b*) redução de índices de nacionalização nos créditos da Finame para bens de capital sob encomenda (de 85 para 70%; em fevereiro de 1991 o índice passaria a 60% para todos os créditos de instituições oficiais e compras governamentais); *c*) abrandamento dos controles sobre os bens de informática e claras indicações de que a reserva de mercado para esses bens deveria expirar em outubro de 1992.

Ao mesmo tempo, no entanto, as diretrizes de junho de 1990 incluíam elementos de política industrial claramente setoriais, identificando dois grupos principais de produtos/produtores: *a*) indústrias de alta tecnologia (informática, química fina, mecânica de precisão, biotecnologia e os chamados novos materiais¹⁹), que seriam beneficiadas por medidas, não explícitas, de proteção enquanto indústrias nascentes; indústrias necessitando de reestruturação, em sentido amplo.

17 O cronograma de reduções graduais das tarifas de alfândega foi estabelecido pela Portaria MEF 58 (31/1/91), sendo revisto pela Portaria 131 (18/2/92).

18 Na mesma data divulgava-se o termo de referência do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, apresentando-se as metas e objetivos do programa (EM do MEF 171) e a Portaria 363, que definia em 70% os índices de nacionalização de bens de capital para efeito de concessão de benefícios fiscais, financiamento por entidades oficiais de crédito e compras da administração federal direta e indireta. A Portaria 126 (27/2/91) iria reduzir este percentual para 60%.

19 É oportuno constatar que a eleição de setores é a mesma adotada ainda no Governo Sarney, quando das medidas de 1988.

Quando o Programa de Competitividade Industrial foi lançado, em dezembro de 1990, prioridades setoriais também apareciam. A falta de definição inicial quanto às prioridades, no entanto, se por um lado poderia indicar uma medida potencialmente “horizontal”, por outro sugeria a necessidade de criar instâncias de negociação que significam, essencialmente, a possibilidade de voltar a identificar “ganhadores” e “perdedores” no processo de concessão de benesses por parte do Estado no contexto dos GEPS — Grupos Executivos de Política Setorial, os quais incluiriam também os sindicatos relevantes. Os GEPS eram mecanismos de articulação e troca de informações entre governo e empresas. A eles caberia discutir e submeter à decisão governamental medidas referentes à aplicação dos instrumentos de política industrial, assim como estimular a interação de empresas e outras entidades em cada complexo industrial (Portaria MEFP 367, de 26/6/90). Os GEPS foram criticados por diversos analistas, pois seriam, segundo eles, meros canais de expressão de interesses localizados (*lobbies*). E à medida que se difundissem para todo o setor industrial sua utilização seria tão generalizada que não faria sentido.

A mesma crítica, aliás, poderia ser feita às sucessoras dos GEPS, as Câmaras Setoriais (ver abaixo): os setores não incluídos — aqueles para os quais não havia GEPS (ou Câmaras) — ficariam fora dos esquemas de incentivo, arranjos esses estabelecidos segundo um modelo que poderia ser batizado de neocorporativista.

A consolidação dos GEPS em 1990 seria dificultada por dois motivos mais ou menos óbvios no contexto, daí resultando que os GEPS tiveram atuação de pouca ou nenhuma expressão — a não ser como modelo ou embrião para as Câmaras Setoriais. O primeiro derivava da necessidade de equilíbrio fiscal e do clima de “austeridade” existente à época, que fazia com que o governo ficasse pouco inclinado a distribuir isenções de pagamentos de impostos ou incentivar a criação de reservas de mercado naquele momento. O segundo foi o insucesso do programa de estabilização do Governo Collor, que ficou transparente à medida que 1990 se aproximava do seu término: conforme a taxa de inflação aumentava e o governo investia publicamente contra o poder remarcador de preços dos “oligopólios”, tornava-se mais e mais difícil promover os GEPS, enquanto instrumento de política.

A visão “setorial” de política industrial seria reforçada em 1990 com o anúncio do PADTI — Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico Industrial e do PBQP — Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, cujos resultados são, passados três anos do lançamento, praticamente negligenciáveis, pela mesma razão por que os GEPS falharam: ausência de incentivos significativos. A experiência com os GEPS inspiraria a das Câmaras Setoriais — mecanismo criado em 1991 para ajudar na flexibilização do congelamento de preços imposto pelo Plano Collor II, de fevereiro daquele ano. Essas Câmaras tinham, como novidade em relação aos GEPS, a inclusão de sindicatos de trabalhadores. Com o tempo iriam se tornar o *locus* preferencial para iniciativas de política industrial e comercial. Essas negocia-

ções envolvem atualmente cerca de 80 grupos de trabalho, em mais de 50 Câmaras Setoriais. Incluem principalmente as grandes firmas e os grandes sindicatos.

Em termos concretos, o principal resultado alcançado pelas Câmaras, do ponto de vista da política industrial e de comércio exterior, refere-se ao acordo relativo ao complexo automobilístico — que não chegou a ser implementado devido à resistência do Executivo, à qual não esteve alheio o próprio Presidente da República —, pelo qual metas de exportação seriam trocadas por facilidades de importação, principalmente de partes e bens de capital para os fabricantes estabelecidos no Brasil.²⁰ Estes se comprometeriam ainda a manter índices de nacionalização em relação aos carros vendidos no mercado doméstico e adquirir parte do seu equipamento de fornecedores instalados no país. Só recentemente a matéria foi enviada ao Congresso, aguardando-se pronunciamento sobre a questão.

O modelo vertical teria ainda outra vitória com a reintrodução de diversos mecanismos “setoriais” anteriormente eliminados ou de impacto suavizado: as ZPE e benefícios à Zona Franca de Manaus, além de incentivos fiscais para a compra de bens de capital e para exportadores, justificados como fatores amenizadores da recessão. O alcance dessas medidas também foi limitadíssimo. Na verdade, boa parte do que se fez nessa área reflete a indecisão governamental quanto à escolha do modelo de política industrial. Assim, por exemplo, no que se refere às ZPE, a Lei n° 8.396 (3/2/92) alterou o Decreto-Lei n° 2.452/88, que havia sido suspenso por 180 dias pela Lei n° 8.032 (12/4/90),²¹ destacando-se a revogação da possibilidade, aberta no texto legal anterior, de vender no mercado interno uma parcela da produção das zonas. Em uma situação de indefinição como esta é crucial explicitar as questões relevantes na definição da política industrial.

5.5 - Condicionantes Macroeconômicos e Sistêmicos (Estruturais)

O contexto macroeconômico atual coloca, como parece claro na exposição anterior, fortes limitações ao desenho e operação da política industrial. Em boa medida isso se deve ao dilema de política cambial presente em qualquer política séria de estabilização: é provável que, qualquer que seja esse

20 O projeto original, à época do ministro Márcilio Marques Moreira, previa metas de investimento e exportação contra redução nas tarifas incidentes sobre insumos, componentes e bens de capital. Esta redução era limitada pelo índice de nacionalização, compras de equipamentos domésticos em determinadas proporções e não concentração nas compras de insumos. Agradeço a H. Kume estes pontos.

21 Na verdade, na versão da Medida Provisória 158 (15/3/90), que deu origem à Lei n° 8.032, a medida era mais radical, pois chegava ao ponto de revogar a lei que criara as ZPE. Pressões regionais forçaram o recuo e a posterior indecisão.

programa, algum tipo de “ancoragem” cambial, mesmo que indireta, venha a ser uma de suas partes integrantes. No entanto, para alcançar os ganhos de competitividade estrutural requeridos, apoiar e incentivar o investimento industrial, será necessário manter o câmbio real em níveis adequadamente desvalorizados, não só como forma de incentivar exportações mas também para não estimular desnecessariamente importações.

Quanto a este último aspecto, é oportuno assinalar seu caráter adicional como instrumento de proteção. Isso pode ser facilmente percebido ao se decompor o custo real das importações em seus fatores determinantes. Este custo é dado, desconsiderando-se os custos com fretes, seguros e taxas ou despesas portuárias, por

Custo real importações = (câmbio x preço em dólares x [1 + tarifa])/preço doméstico

Da expressão acima conclui-se que o custo real (ou relativo) das importações depende positivamente da taxa cambial (em cruzeiros por dólar), do preço em dólares do produto importado e da tarifa de importação; o custo real depende negativamente do preço do produto brasileiro (um fator que pode ser aproximado pela inflação brasileira). Assim, elevações do câmbio (desvalorização cambial), aumento dos preços importados em dólares e aumento das tarifas de alfândega fazem crescer o custo das importações, tornando-as menos competitivas em relação à produção nacional relevante e vice-versa. Similarmente, aumentos dos preços domésticos (inflação) diminuem os custos relativos de importação e tornam os importados mais competitivos com a produção nacional; a redução da inflação tem o efeito de, tudo o mais constante, aumentar o custo real das importações e, portanto, ampliar a competitividade dos produtos brasileiros.

Conclui-se que o pior dos mundos é uma situação em que as tarifas de importação diminuem (por conta da liberalização comercial, por exemplo), os preços em dólares das importações caem (por exemplo, por causa de uma recessão internacional, progresso técnico ou práticas comerciais desleais como *dumping*) e o câmbio real valoriza-se (devido a dificuldades macroeconômicas associadas ao processo inflacionário, por exemplo). Uma forma de contra-arrestar isto seria através dos ganhos de produtividade.²²

A experiência relativa à competitividade das exportações ao longo da década de 80 também ajuda a ilustrar este ponto. A competitividade-preço é, abstraindo-se de questões tais como qualidade, apresentação, prazo e confiabilidade de entrega etc., o elemento fundamental de competitividade das

22 Assinale-se, por oportuno, que a produtividade da mão-de-obra na indústria brasileira aumentou cerca de 14% acumulados no biênio 1991/92. Os fatores subjacentes a este aumento ainda não estão suficientemente estudados. Acredita-se, contudo, que ao menos uma parte do ganho seja devida à reestruturação industrial para fazer face à crescente e esperada competição dos produtos importados.

exportações. Uma vez que é impossível comprimir continuamente as margens de lucro (preço sobre custo ou *mark-up*), segue-se que os custos no país em relação aos custos no exterior é que determinam as variações de competitividade.²³ *Aproximando-se os custos totais pelos custos salariais*, é possível concluir que a competitividade das exportações brasileiras é positivamente influenciada pela taxa cambial em termos reais (quanto mais desvalorizada, mais competitiva a produção nacional) e pelos ganhos relativos de produtividade (quanto maiores os ganhos de produtividade em relação aos dos nossos parceiros, mais competitiva a produção nacional). A competitividade será negativamente influenciada pelos ganhos salariais (em dólares) superiores aos dos nossos parceiros comerciais.

Resultados de estudos recentes que utilizam estes conceitos apontam para o fato de que, no agregado, a competitividade das exportações de produtos industrializados melhorou na primeira metade da década de 80 como resultado do manejo do instrumento cambial — em parte pela desvalorização de dezembro de 1979 e, especialmente, após a desvalorização sustentada de fevereiro de 1983. Depois de 1985 as dificuldades com a estabilização macroeconômica resultaram em atraso substancial do câmbio e conseqüente perda de competitividade até o final da década. As *variações de produtividade* tiveram, no agregado das exportações de manufaturados, *importância negligenciável* no que toca às variações de competitividade.²⁴ As exportações só não caíram mais porque a recessão interna agiu como um poderoso estímulo para vender no exterior a produção que não encontrava escoamento no país [ver Bonelli (1992), Pinheiro e Horta (1993) e Suzigan (1991)].

Do ponto de vista das limitações estruturais, a consecução do objetivo de elevar a competitividade requer também, a mais de médio prazo: a) maiores gastos de investimento em capital fixo e infra-estrutura econômica; b) elevação dos investimentos em pesquisa e tecnologia; e, especialmente, c) substanciais investimentos visando à elevação do conteúdo educacional da mão-de-obra.

Em relação a este último aspecto — a reestruturação do sistema educacional para melhorar nossa posição competitiva — é útil reconhecer a importância de certas estratégias educacionais em detrimento de outras. Assim, uma alternativa consistiria em não privilegiar, ao tratar da crise educacional brasileira, as assim chamadas “soluções emergenciais” (do tipo das campanhas de alfabetização e programas intensivos de preparação de mão-de-obra)

23 Isso não significa desconhecer o papel do financiamento na competitividade. Sem perda de generalidade é possível incorporar o financiamento como elemento “reductor” de custos na análise.

24 Uma importante qualificação deve ser feita neste ponto: a de que as estimativas de variações de produtividade referem-se à produção industrial como um todo, e não à produção efetivamente exportada. A medida que os dois indicadores diverjam, a generalização que se faz no texto perde validade.

entre as possíveis soluções para a questão. Tampouco se considera relevante, no atual estágio de desenvolvimento industrial brasileiro, os sistemas de formação profissional existentes (do tipo do Senai, por exemplo) *se considerados como solução única para o problema*. Um estudo recente [ver Fogaça e Eichenberg (1993)] assinala que

“na medida em que a ‘marca’ educacional das inovações tecnológicas e organizacionais é a *revalorização da educação geral*, do ensino básico regular, em oposição à percepção tradicional de qualificação profissional que privilegia a transmissão de conteúdos específicos direcionados a ocupações determinadas”. (p.7, ênfase nossa).

Os autores do texto consideram essencial para a nova estratégia a elevação do nível de escolaridade da população brasileira como um todo — o que implica prioridade para a universalização do ensino básico a ser obtida, essencialmente, pela recuperação dos sistemas públicos de ensino. A análise deste texto é rica de conteúdo teórico e factual ao contrastar as necessidades de mão-de-obra qualificada no modelo de automação rígida — no qual o operariado executa rotinas, tarefas e operações predeterminadas e progressivamente simplificadas, em que a aquisição de “destreza” tende a superar a de conhecimento geral — com as necessidades do novo paradigma da automação flexível. Neste a ênfase está mais no aproveitamento de *capacidades* (de leitura e compreensão, de fala e comunicação, de interpretação e de identificação de problemas, de formulação de alternativas, de iniciativa, de negociação etc.) que o uso de máquinas “versáteis” e a colaboração do “chão da fábrica” exigem, independentemente da área de especialização. A própria questão da qualificação profissional é revista neste contexto, afastando-se dos conceitos estreitos do fordismo-taylorismo. Outro estudo recente [ver Amadeo *et alii* (1993)], ao abordar a questão sob o prisma da flexibilidade no mercado de trabalho, também conclui que os trabalhadores que detêm maior dotação de capital humano geral (isto é, maior nível de escolaridade) são mais capazes de perceber e interpretar corretamente mudanças no meio econômico em que atuam, além de possuírem maior capacidade de aprendizado.²⁵

5.6 - Conclusão: Proposições de Política Industrial

Os traços mais gerais de um novo modelo de desenvolvimento têm sido percebidos pelos agentes econômicos em meio a um cipoal às vezes contraditório de medidas e orientações de política econômica. Apesar disso há

²⁵ O estudo enfatiza também o papel dos sistemas de educação vocacional (do tipo do Senai e Senac) para reduzir o subinvestimento em capital humano geral e específico. No entanto, os autores alertam para a evolução dessas escolas, especialmente o Senai, na direção de uma educação mais específica — algo que tende a reduzir a flexibilidade da mão-de-obra, tornando-a menos apta para os tempos da Terceira Revolução Industrial.

consenso quanto à idéia de que a *busca de competitividade é o elemento central e essencial da nova visão estratégica*. A ênfase da proposta de definição da política industrial, baseando-se na aceitação da *busca de competitividade como estratégia industrial básica e na modernização e reestruturação da indústria*, deve ser, dentro da orientação democrática que deve presidir a formulação da política econômica no Brasil, na defesa de *mecanismos de política gerais ou horizontais tão transparentes quanto possível*.

A partir da análise e arrazoado anteriores recoloca-se a pergunta que motivou a elaboração destas notas: qual é a política industrial a adotar enquanto se processa a transição na direção de um novo paradigma de crescimento e modelo de política industrial? E que visões de política seria possível implementar a mais longo prazo? A resposta a estas questões passa pelo reconhecimento de que a indústria brasileira encontra-se atualmente em meio a uma fase na qual as ações são dificultadas pela alta inflação e por recessão da atividade econômica. Passa também pelo reconhecimento de que a escolha envolve aspectos técnicos mas é, essencialmente, uma questão política. A escolha de ações setorialmente localizadas necessariamente implica identificar, por exclusão, os perdedores.

O anterior não implica, no entanto, imobilismo em relação à definição e discussão de alguns itens na agenda da política industrial.²⁶ Como se sabe, muito resta por ser feito. Enquanto os foros relevantes não concordarem em torno de um modelo de reestruturação para indústrias em declínio, o seguinte elenco de sugestões pode servir de base para discussão — respeitando-se, obviamente, os compromissos já assumidos com o Gatt e outros organismos multilaterais:

a) desenvolver novos instrumentos e critérios de apoio creditício, particularmente para o longo prazo, no âmbito do sistema BNDES e no sistema bancário, com a prática de juros reais positivos mas condizentes com taxas de remuneração do capital em nível internacional;²⁷

b) defender a expansão dos investimentos governamentais em infra-estrutura (portuária, rodoviária e ferroviária) e, particularmente, a desregulamentação dos serviços respectivos;

c) reforçar e agilizar mecanismos de defesa da concorrência (*anti-dumping* e outras práticas desleais de comércio) bem como definir instrumentos de

26 Observe-se que não lidamos ao longo deste texto com a (reconhecidamente complexa) questão das políticas de emprego que deve acompanhar os esforços de reestruturação. Também não tratamos do reaparelhamento do setor público tradicional e da nova regulação, sabidamente cruciais para o sucesso da nova etapa de industrialização. Em ambos os casos a justificativa é a de que estes temas extrapolam o âmbito de umas simples notas de mapeamento da agenda de política industrial, como as aqui apresentadas.

27 Isto pode ser conseguido por captação no exterior, pela colocação de títulos do BNDES e empresas do complexo estatal e privadas.

salvaguarda e programas para setores ou produtos em que a penetração das importações seja julgada excessiva em face da existência de capacidade e tradição produtiva no país, *a serem usados apenas em situações extremas*;²⁸ isto implica também definir e implementar mecanismos gerais capazes de minimizar os custos do ajuste em setores críticos, ou em setores cuja competitividade seja deficiente, pela reestruturação destes setores; propor a criação de programas de reestruturação/reconversão para os setores em declínio absoluto, acoplados a programas de treinamento da mão-de-obra;

d) propor a criação de formas especiais de proteção tarifária *seletiva e temporária* às indústrias de tecnologia de ponta;

e) criar balcão de informações de apoio à difusão de inovações e à incorporação de tecnologia nos setores em que é possível absorver novas técnicas a baixo custo e no qual o nível de informação empresarial é baixo;

f) propor a concessão de isenção do IPI, depreciação acelerada e isenção do ICMS sobre compras de bens de capital (nacional ou importado);

g) propor a implementação progressiva da redução de índices de nacionalização para permitir a incorporação de tecnologia, especialmente nas indústrias produtoras de bens de capital;

h) ampliar linhas de financiamento e promover a redução do número de tributos incidentes sobre as exportações (com redução dos custos de embarque/desembarque pela modernização dos serviços portuários);

i) promover a simplificação do processo de averbação dos contratos de transferência de tecnologia e de modificações na lei do *software*, de modo a tornar as transações de tecnologia mais flexíveis;

j) incentivar a fusão de empresas e a conglomeração, como forma de alcançar economias de escala, e reduzir custos pelo melhor aproveitamento de recursos escassos, o que implica também definições no âmbito da política de concorrência (antitruste);

l) criar programas de desenvolvimento de recursos humanos, com o objetivo de treinar pessoal técnico e administrativo dotado de flexibilidade para fazer face aos desafios tecnológicos dos anos 90.

Fazer política industrial é frequentemente confundido com intervir (arbitrariamente?) no sistema produtivo, de modo que eleja vencedores e, por exclusão, perdedores. Mesmo apostando em elasticidades extremamente

28 É importante notar, neste contexto, que mesmo países cujo compromisso com a liberalização do comércio é considerado dos mais sólidos têm frequentemente necessidade de recorrer a medidas excepcionais. Assim é que em dezembro de 1992 o Ministério da Economia chileno lançou um Plano de Reconversão para a indústria têxtil na tentativa de superar o que é considerado um crescente hiato competitivo deste setor [ver Nuñez (1993)].

favoráveis, é difícil para economistas esclarecidos acreditarem que a concessão de incentivos específicos possa trazer para toda a comunidade benefícios mais do que proporcionais às perdas de receita implícitas ou explícitas na concessão dos incentivos. É preciso não esquecer que os jogos de soma positiva são extremamente raros no mundo real. O que se requer de uma política industrial é que lubrifique o sistema industrial pela concessão de crédito a juros internacionais, seja ágil, transparente na definição de critérios bem definidos e contenha mecanismos de salvaguarda contra a competição desleal. Nada muito diferente do que se faz no resto do mundo. Isto deveria constituir a base de uma agenda mínima para a definição de uma política industrial duradoura em nosso país.

Bibliografia

- AMADEO, E. *et alii*. *Human resources in the adjustment process*. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 1993 (Série Seminários sobre Estudos Sociais e do Trabalho, 01/93).
- ARAÚJO Jr., J.T., CORREA, P.G. e CASTILHO, M.R. Oportunidades estratégicas da indústria brasileira nos anos 90. *IV Fórum Nacional*. Rio de Janeiro, nov. 1991, mimeo.
- ATYAS, I., DUTZ, M. e FRISCHTAK, C. *Fundamental issues and policy approaches in industrial restructuring*. Washington, D.C.: World Bank, Apr. 1992 (Industry Series Paper, 56).
- BERGSMAN, J. *Brazil: industrialization and trade policies*. Oxford, Oxford University Press, 1970.
- BONELLI, R. Fontes de crescimento e competitividade das exportações brasileiras na década de 1980. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.31, abr./jun. 1992.
- (consultor). Indicadores de competitividade internacional da indústria brasileira. *Estudos BNDES*, n.21, out. 1992.
- BONELLI, R., FRANCO, G.B. e FRITSCH, W. Macroeconomic instability and trade performance in Brazil: lessons from the 1980's to the 1990's. *The Bangladesh Development Studies*, v.XX, n.2-3, June/Sep. 1992.
- CNI/DEC. *Abertura comercial e estratégia tecnológica (3ª pesquisa) — a visão de líderes empresariais brasileiros em 1993*.
- FOGAÇA, A., EICHENBERG, L.C. Educação básica e competitividade. *Fórum Nacional*, fev. 1993.
- FRITSCH, W., FRANCO, G.B. *Brazil as an exporter of manufactures: rise and future prospects*. Rio de Janeiro: PUC, nov. 1992, mimeo.

- GUIMARÃES, E.A. *A política industrial do Governo Collor: uma sistematização*. Rio de Janeiro: Funcex, 1992 (Texto para Discussão, 72).
- LIM, Y. Comparing Brazil and Korea. In: NAYA, S., URRUTIA, M., MARK, S., FUENTES, A. (eds.). *Lessons in development — a comparative study of Asia and Latin America*. International Center for Economic Growth, 1989.
- LUEDE-NEURATH, R. *Import controls and export oriented development: a reassessment of the Korean case*. Western Press, Boulder, Co., 1986.
- MOREIRA, M.M. *Government intervention and industrialization: the case of the Republic of Korea*. 1993, mimeo.
- NUÑEZ, P.W. *¿Donde estamos en política industrial?* Cepal/PNUD, 1993, mimeo.
- PINHEIRO, A.C. *Uma análise desagregada do comércio exterior brasileiro no período 1974-92*. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, mar. 1993.
- PINHEIRO, A.C., HORTA, M.H. *A competitividade das exportações brasileiras no período 1980-88*. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, jun. 1993 (Seminário de Pesquisa, 12).
- PINHEIRO, A.C. *et alii*. *Incentivos fiscais e creditícios às exportações brasileiras: resultados setoriais para o período 1980-91*. Rio de Janeiro: IPEA, maio 1993 (Texto para Discussão, 300).
- SALGADO, L.H. *Política de concorrência e estratégias empresariais: um estudo da indústria automobilística*. Rio de Janeiro: IPEA, maio 1993, mimeo.
- SHAPIRO, H., TAYLOR, L. The state and industrial strategy. *World Development*, v.18, n.6, 1990.
- SUZIGAN, W. (coord.). *Reestruturação industrial e competitividade internacional*. São Paulo: Fundação Seade, abr. 1989 (Coleção Economia Paulista).
- WESTPHAL, L.E. Industrial policy in an export-propelled economy: lessons from South-Korea's experience. *The Journal of Economic Perspective*, v.4, n.3, Summer 1990.

Uma Agenda de Combate à Pobreza no Brasil

Ricardo Paes de Barros*

José Márcio Camargo**

Rosane Mendonça***

6.1 - Pobreza Absoluta e Linha de Pobreza: Conceitos Básicos

De um ponto de vista puramente analítico, a pobreza pode ser entendida como sendo um fenômeno absoluto ou relativo, objetivo ou subjetivo. Nesta nota vamos adotar uma noção objetiva e absoluta de pobreza. Sendo assim, uma pessoa (ou uma família) será considerada pobre, para nossos objetivos, quando seu nível de consumo não for suficiente para satisfazer a um conjunto de necessidades básicas objetivamente estabelecidas.

Em segundo lugar, estaremos tratando da pobreza de indivíduos (ou famílias) que obtêm sua subsistência ou através de sua própria força de trabalho, ou através de recebimento de pensões e aposentadorias do sistema de seguridade social.

Terceiro, vamos também supor que existe uma relação unívoca entre renda e satisfação de necessidades básicas. Assim, um indivíduo (ou uma família) que não tem suas necessidades básicas satisfeitas pode sempre ser identificado comparando-se sua renda com um nível mínimo de renda denominado linha de pobreza. Portanto, a extensão da pobreza de um indivíduo será dada pela distância entre sua renda e a linha de pobreza. O nível agregado de pobreza, por sua vez, será dado pela distância média da renda dos indivíduos à linha de pobreza.¹

* Do IPEA e Yale University.

** Da PUC/Rio.

***Pesquisadora contratada pelo Projeto PNUD-BRA 93/011.

1 Note que a extensão da pobreza de indivíduos com renda acima da linha de pobreza é nula e não negativa. Caso contrário, a afluência de uns cancelaria a pobreza dos outros no agregado.

6.2 - Pobreza Estrutural *versus* Pobreza Conjuntural

Para se fazer uma agenda das políticas direcionadas para solucionar o problema da pobreza, é importante diferenciar dois tipos de pobre: o pobre estrutural e o pobre conjuntural. Um indivíduo é considerado estruturalmente pobre, quando, ao longo de um período substancial de sua vida, se espera que ele esteja recebendo níveis de renda incompatíveis com a satisfação de suas necessidades básicas.

Por outro lado, classifica-se um indivíduo como conjunturalmente pobre quando a razão para que sua renda esteja abaixo da linha de pobreza se deve a causas circunstanciais, tais como desemprego conjuntural, doença temporária ou ruptura familiar. Nesse caso, espera-se que a duração da permanência desses indivíduos abaixo da linha de pobreza seja relativamente curta. Programas de retreinamento, auxílio na busca de um novo emprego (Sine), FGTS e certos programas assistenciais específicos são tipos de políticas a serem usados nesses casos.

Esta nota é direcionada para a discussão de políticas de combate à pobreza de caráter estrutural.

6.3 - A Importância da Focalização dos Programas de Combate à Pobreza

Para se avaliar a efetividade dos programas de combate à pobreza, é em geral mais importante detectar a natureza do segmento da população pobre que está sendo atingida do que a cobertura do programa. Isso porque as seqüelas advindas da pobreza não aumentam linearmente com quedas na renda mas sim a taxas crescentes. Dessa forma, no combate à pobreza é importante dar maior peso a um aumento de renda que atinja uma família extremamente pobre do que a um idêntico aumento de renda que beneficie uma família que tenha sua renda próxima à linha de pobreza.

Em muitos casos, os programas de combate à pobreza são prioritariamente direcionados para os pobres que se encontram próximos da linha de pobreza. Esse é o caso de políticas de combate à pobreza que se limitam a beneficiar trabalhadores de baixa renda no segmento formal do mercado de trabalho, como o salário mínimo, o seguro-desemprego, o FGTS, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), entre outros. Isso decorre do fato de que, na maior parte das vezes, devido à fraca conexão dos muito pobres com o funcionamento da sociedade, é muito mais difícil atingir esse grupo da população.

No entanto, ao ignorar os trabalhadores no segmento informal, tais políticas deixam de atingir aqueles cujo benefício do programa seria verdadeiramente elevado. De fato, dado que os benefícios crescem mais do que linearmente com a extensão da pobreza do indivíduo que está sendo atendido,

um programa adequado de combate à pobreza deve dedicar parcelas mais que proporcionais de recursos aos segmentos extremamente pobres. Um importante exemplo de programa com esta característica é o Programa de Renda Mínima ou Imposto de Renda Negativo.

Em suma, é extremamente importante se ter em mente que, no combate à pobreza, muitas vezes a natureza da população pobre que está sendo atingida é mais importante do que a quantidade de pobres que está sendo atendida. Essa questão de focalização das políticas de combate à pobreza é particularmente importante no Brasil, uma vez que uma característica comum à maioria dos programas de combate à pobreza implementados na década de 80, em particular desde 1985, tem sido a falta de focalização dos programas nos realmente necessitados. Como resultado, as disparidades de renda entre os trabalhadores cresceram enormemente de 1985 a 1989. Portanto, se desejamos sanar esta deficiência, o programa de políticas de combate à pobreza nos anos 90 deve, necessariamente, centrar a atenção nos segmentos verdadeiramente mais pobres da população.

6.4 - Programas Estruturais, Programas Distributivos e Programas Compensatórios

Para efeitos de análise, é conveniente classificar os programas e políticas de combate à pobreza em três grupos: estruturais, distributivos e compensatórios. Qualquer programa bem-sucedido de combate à pobreza deve combinar esses três tipos de política.

Um programa ou política é dito estrutural quando almeja reduzir a pobreza elevando o volume de capital humano do trabalhador ou o valor da produtividade de uma unidade desse capital. Os exemplos mais claros são os programas que subsidiam a aquisição de educação como a provisão gratuita de serviços educacionais ou o pagamento de um subsídio monetário para que as famílias muito pobres deixem seus filhos na escola. Outros exemplos que atuariam elevando a produtividade de uma unidade de capital humano seriam programas de crédito a trabalhadores por conta própria e micro e pequenas empresas que, por ausência de colaterais, teriam crédito apenas a taxas de juros muito elevadas.

Nos dois primeiros casos, o objetivo da política seria elevar o estoque de capital humano da população pobre, enquanto, no segundo, o objetivo seria elevar a produtividade dos postos de trabalho ocupados pela população pobre.

Um programa ou política de combate à pobreza é dito distributivo se, ao invés de afetar o estoque ou a produtividade do capital humano, visa distorcer os preços de forma a fazer com que ou o valor do capital humano da população pobre se eleve, ou que os preços dos bens prioritariamente consumidos pelos pobres sejam reduzidos. Um exemplo seria uma política de subsídios aos setores intensivos em mão-de-obra pouco ou não qualificada, financiada com

impostos sobre os setores pouco intensivos em mão-de-obra. Uma outra opção seria um subsídio ao trigo ou ao leite, e a taxaço da gasolina para subsidiar o óleo diesel.

Uma política ou programa de combate à pobreza é dito compensatório quando se constitui, em última instância, em um sistema de transferências, não tendo como objetivo alterar nem o estoque de capital humano dos trabalhadores de baixa renda, nem a produtividade dos postos de trabalho que ocupam e nem os preços relativos vigentes na economia. Exemplos evidentes seriam o Programa de Renda Mínima, o seguro-desemprego e os programas de distribuição gratuita de alimentos.

Menos claro é o papel da legislação trabalhista. Uma vez que a legislação aumenta o poder de barganha dos trabalhadores, ela é apenas distributiva, pois, desta forma, apenas leva a uma redistribuição de renda do capital para o trabalho. No entanto, tendo em vista que ela harmoniza as relações de trabalho reduzindo a frequência e duração de greves, o que leva a uma diminuição das perdas decorrentes dos conflitos ou aumenta a acumulação de capital humano específico, através de incentivos ao treinamento e à qualificação, a legislação trabalhista afeta estruturalmente a pobreza, uma vez que eleva a produtividade do trabalho.

Começaremos discutindo os programas e políticas de combate à pobreza de natureza compensatória para, depois, tratarmos dos programas e políticas que focalizam o problema da pobreza de forma estrutural. Na última parte desta nota trataremos dos programas de natureza distributiva.

6.5 - Programas Compensatórios

O problema da pobreza e suas seqüelas como a fome e a degradação da saúde são muito prementes para que soluções de longo prazo possam ser suficientes. Programas compensatórios e distributivos têm que ser implementados enquanto as reformas estruturais ainda não tiveram tempo de gerar seus resultados esperados.

No Brasil, parece existir uma crença generalizada, porém totalmente sem fundamento, de que o país não tem recursos suficientes para eliminar a enorme pobreza existente com base puramente em programas assistenciais. Em outras palavras, acredita-se que a pobreza não tem solução no curto prazo. Procuraremos mostrar, de duas formas alternativas, que essa afirmação não é verdadeira.

Como na maioria das sociedades modernas, também no Brasil os recursos necessários para eliminar as formas mais graves de pobreza se constituem numa parcela muito ínfima do produto nacional. Portanto, as razões pelas quais essas políticas não têm sido mais efetivamente implementadas devem estar relacionadas a outros fatores que não a falta de recursos.

Podemos verificar a existência dos recursos necessários para a erradicação da extrema pobreza de duas maneiras. Primeiro, percebendo que, apesar de uma fração considerável da população brasileira, cerca de 30 a 40%, não ser capaz de atingir os níveis de alimentação mínimos estabelecidos pela FAO (2.400 kcal diários por pessoa), somente a produção brasileira de grãos (arroz, feijão, trigo, milho e soja) gera mais de 3.200 kcal diários por pessoa. Por isso, a subnutrição da população brasileira não pode ser considerada um problema de insuficiência de alimentos, mas sim de má distribuição de recursos e da incapacidade (ou falta de vontade) de implementar programas eficientes de atendimento das necessidades básicas da população.

Em segundo lugar, a existência de recursos pode ser examinada em termos da magnitude da transferência de renda que seria necessária para levar todas as famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza até a linha de pobreza. Estimativas existentes para o conjunto das regiões metropolitanas brasileiras indicam que nessas regiões existiam 13 milhões de indivíduos que, devido à sua insuficiência de renda, não poderiam atender a suas necessidades básicas de alimentação, habitação, vestuário e transporte, entre outras. Esse contingente corresponde a quase 30% da população total dessas regiões. Pois bem, para elevar a renda desses 13 milhões de indivíduos até a linha de pobreza, seriam necessários menos do que 4% da renda apropriada pela população dessas regiões com renda acima da linha de pobreza. Em suma, um imposto de renda adicional médio de 4% sobre os não-pobres seria suficiente para eliminar toda a pobreza nessas regiões.

Os recursos necessários para eliminar as formas mais extremas da pobreza podem ser tão baixos como 1% da renda do país (o *World Development Report* sobre pobreza, do Banco Mundial, estimou em 1% a percentagem do PIB da América Latina que seria necessária para eliminar toda a pobreza extrema na região). Logo, programas de transferência direta de renda, como o Programa de Renda Mínima, têm um enorme potencial no combate à pobreza no Brasil.

Por que programas desse tipo não são, então, implementados para resolver a questão da pobreza no país? Parecem existir três entraves principais à eliminação da pobreza extrema com base em programas assistenciais no Brasil:

a) falta de determinação política de comprometer uma fração, ainda que pequena, da renda nacional com programas desse tipo;

b) falta de capacidade tecnológica e organizacional para implementar programas eficientes que sejam capazes de efetivamente fazer chegar aos realmente pobres os recursos necessários; e

c) expectativa de que a criação de um programa assistencial efetivo criaria problemas de incentivos relacionados à busca de trabalho por parte da população pobre.

Quanto a esse terceiro fator, vale observar que as evidências militam contra essa hipótese. Caso os problemas de incentivos à busca de trabalho fossem centrais para a força de trabalho brasileira, a criação do seguro-desemprego deveria elevar a taxa de desemprego e reduzir o grau de informalidade do mercado de trabalho brasileiro. Entretanto, após a implantação do seguro-desemprego no Brasil em 1986 e de uma drástica redução nos requerimentos para entrar no programa em 1980, a taxa de desemprego se encontra mais baixa e o grau de informalização mais elevado na recessão atual do que na recessão do início da década de 80. Esse fato, por si só, é uma evidência importante contra a hipótese de que a criação de programas assistenciais gera problemas graves de incentivos para os não-pobres.

Apesar de incapazes de aliviar significativamente a pobreza, diversos programas assistenciais se encontram em operação no Brasil, sendo os mais importantes aqueles ligados à Seguridade Social. Além deste tipo de programa, ao longo da década de 80 e, em particular, durante o período 1985/89, novos programas foram criados, como o seguro-desemprego e diversos programas de distribuição gratuita de alimentos, sendo o programa de distribuição de leite o mais popular deles.

O problema básico dos programas assistenciais no Brasil, principalmente com aqueles criados na segunda metade dos anos 80, parece estar relacionado à sua focalização. Em geral, esses programas não atingem os segmentos mais pobres da população. O seguro-desemprego não atinge nem os jovens entrantes no mercado de trabalho, nem os trabalhadores que ocupavam postos de trabalho sem carteira. Do PAT, beneficiam-se apenas os trabalhadores em empresas grandes no setor formal da economia. Mais dramático é observar que, enquanto o PAT permanece em funcionamento, o programa do leite, que possuía uma boa penetração nos segmentos mais pobres da população, foi interrompido no início desta década.

Em suma, não só o volume de recursos destinados a programas assistenciais de combate à pobreza deveria ser substancialmente elevado como também a distribuição dos recursos atuais entre programas precisa ser profundamente revista. Os recursos deveriam ser transferidos de programas com menor capacidade de atingir os segmentos mais pobres da população para aqueles que, de fato, servem mais aos necessitados. Dada a magnitude da pobreza no Brasil e a importância que programas de combate à pobreza inevitavelmente vão desempenhar, urge que se desenvolvam métodos para identificar e atingir os segmentos mais pobres, de forma a reduzir as perdas por falta de focalização desses programas.

Em outras palavras, em vez de se continuar reclamando da enorme ineficiência desses programas e de se debater a sua possível extinção, recursos devem ser alocados ao seu aprimoramento, uma vez que programas assistenciais de larga escala serão, certamente, necessários se o combate à pobreza passar a ser uma meta séria da sociedade brasileira.

6.6 - Programas Estruturais

Há três formas de reduzir a extensão da pobreza estrutural:

- a) elevando a qualidade dos trabalhadores;
- b) elevando a qualidade dos empregos;
- c) elevando o valor dos bens produzidos pelos trabalhadores pobres.

A qualidade dos trabalhadores, isto é, o estoque de capital humano da força de trabalho, pode ser elevada com base em aumentos no volume de recursos dedicados à saúde, educação formal, treinamento técnico fora da empresa e na própria empresa. Dada a sua importância para o combate à pobreza, a política educacional será discutida na próxima seção, em separado.

A qualidade dos postos de trabalho pode ser elevada, primeiro, com base em inovações no capital físico e na organização da produção e, segundo, com base em maiores investimentos em capital físico. O incentivo a inovações, tanto em capital físico quanto na organização da produção, está intimamente ligado às relações entre empregados e empregadores em nível de empresa. Relações de trabalho cooperativas e participativas geram maior envolvimento do trabalhador com seu trabalho e tendem a gerar inovações que aumentam a qualidade dos postos de trabalho.

Porém, as relações entre trabalhadores e empregadores são diretamente afetadas pela legislação trabalhista. No caso da legislação trabalhista brasileira, os incentivos por ela criados são no sentido de aumentar o conflito e não a cooperação, e desincentivar a participação, tanto na negociação coletiva quanto no dia-a-dia do local de trabalho. Como a resolução de todos os conflitos pode ser sempre transferida para um ente externo à relação de trabalho — a Justiça do Trabalho —, não existe qualquer incentivo à negociação séria e honesta dentro das empresas ou entre empresas e sindicatos. O resultado são relações de desconfiança, conflito e autoritarismo, nas quais a empresa manda e o trabalhador obedece, e a greve é a única arma real dos sindicatos no processo de negociação. Por isso, mudar a legislação trabalhista brasileira, criando mecanismos de negociação e de representação de trabalhadores em nível das firmas, terá um efeito importante sobre a qualidade dos postos de trabalho e, portanto, sobre os salários reais, podendo ser um fator importante para reduzir o nível de pobreza estrutural no país.

Por outro lado, o investimento em capital físico pode ser estimulado por políticas que favoreçam investimentos privados no setor produtivo, através de crédito subsidiado de longo prazo para setores estratégicos, por exemplo, ou via investimentos públicos diretos. De particular importância é garantir que barreiras ao comércio internacional não encareçam a importação de bens de capital ou a produção doméstica desses bens.

A pobreza estrutural no Brasil está também relacionada à baixa produtividade do setor agrícola brasileiro, principalmente ao subsetor produtor de alimentos. Os baixos níveis de produtividade do setor agrícola brasileiro encarecem o preço desses produtos para os trabalhadores urbanos e resultam em salários extremamente baixos no setor rural, o que gera pobreza no campo e incentiva a migração rural-urbana, aumentando a pobreza nas cidades. Em grande parte, esta baixa produtividade está associada à grande ociosidade das terras no país que, por sua vez, é o resultado da estrutura de propriedade da terra. Portanto, uma política de reforma agrária que tenha por objetivo não somente a distribuição de terras, mas principalmente a redução do grau de ociosidade desse fator e o aumento de sua produtividade é um instrumento importante para melhorar a qualidade dos postos de trabalho na agricultura e, com isso, reduzir a pobreza estrutural no Brasil.

Finalmente, o valor dos bens produzidos pode ser elevado com a eliminação de distorções de preços que criem um viés contra a produção de bens de maior valor agregado no país, assim como através de uma política de comércio internacional que impeça que os produtos nacionais sejam discriminados no mercado internacional ou que sejam vendidos abaixo do seu valor de mercado. Além disso, a produção pode ser valorizada com base em políticas de comercialização interna e investimentos na infra-estrutura de armazenagem e transporte de bens, principalmente de produtos agrícolas, que valorizem a produção doméstica e eliminem perdas.

6.7 - Educação Formal

Mudanças na política educacional brasileira são, certamente, essenciais a qualquer plano de combate estrutural à pobreza no Brasil. De fato, como mostram vários estudos, o nível educacional da população brasileira é incompatível com o grau de desenvolvimento do país. O baixo nível educacional da força de trabalho brasileira é, certamente, um dos fatores primordiais responsável pela baixa produtividade da força de trabalho e, por conseguinte, gerador de pobreza.

As razões pelas quais a força de trabalho brasileira permanece tão pouco educada ainda não são bem conhecidas. Uma possibilidade seria a insuficiência de gastos públicos em educação. Mas, como mostram vários estudos recentes, as despesas públicas em educação hoje, no Brasil, já superam 4% do PIB, o que não está abaixo dos padrões internacionais. Talvez, no entanto, dado o atraso educacional em que se encontra a população, o Brasil precise de um volume maior de recursos.

Embora um volume maior de recursos certamente ajudasse, o problema maior das despesas públicas em educação parece ser com a eficiência e a distribuição das despesas. Um estudante de nível superior no Brasil custa cerca de 20 vezes mais do que um aluno no ensino de primeiro grau. Embora se possa argumentar que os benefícios de um aluno no ensino superior sejam

consideravelmente maiores do que os de um aluno no ensino básico de primeiro grau, a relação de custos vigente, de um para 20, é certamente um absurdo. Por exemplo, se supusermos que o benefício pode ser medido pelo ganho salarial, obtém-se que um ano a mais de educação superior valeria o equivalente a, no máximo, seis vezes um ano de educação básica.

De forma similar, os recursos públicos em educação se encontram muito mal distribuídos regionalmente, com áreas mais necessitadas recebendo menos recursos. O custo de um aluno de primeiro grau numa escola pública no Sul-Sudeste é cerca de três vezes o custo de um aluno de primeiro grau no Nordeste.

Em suma, não há justificativas para a distribuição atual dos recursos públicos em educação que favoreçam acentuadamente a educação superior e as regiões mais desenvolvidas do país. Melhorias na provisão pública de serviços educacionais irão requerer maior volume de recursos, mas, acima de tudo, uma redistribuição dos recursos existentes na direção da educação básica e para as regiões mais pobres. Novamente, os gastos em educação, como em outros programas governamentais, não estão sendo adequadamente direcionados, com insuficientes recursos atingindo os segmentos em que os benefícios seriam maiores, pelo menos do ponto de vista do combate à pobreza.

Outro aspecto importante sobre a política educacional é a mudança da ênfase de investimentos em quantidade para investimentos em qualidade. Até recentemente, a ênfase dos investimentos em educação no Brasil era voltada para a necessidade de expandir a rede escolar de forma a garantir acesso universal à educação à população de sete a 14 anos. Em 1990, no entanto, 90% das crianças de 10 anos estavam freqüentando a escola e o número de vagas oferecidas já ultrapassava a população de sete a 14 anos.² De fato, a partir de meados dos anos 80, grande atenção passou a ser dada à necessidade de dedicar frações crescentes de recursos a melhorias na qualidade dos serviços educacionais oferecidos pela rede pública.

Como mostram vários estudos, apesar da substancial melhora na taxa de atendimento na década de 80, o progresso em termos de evasão e repetência foi muito pequeno havendo, inclusive, declínio em algumas dimensões. A crença generalizada é de que aumentos de qualidade são indispensáveis para reduzir a repetência e a evasão escolar e, portanto, para elevar o nível educacional da população brasileira. Além disso, espera-se que o impacto de um aumento na qualidade dos serviços educacionais seja particularmente mais benéfico às famílias pobres.

2 É claro que a distribuição espacial das vagas oferecidas não casa perfeitamente com a população, levando a que, em certas regiões, ainda exista escassez de vagas.

No entanto, o impacto de elevações na qualidade dos serviços educacionais sobre o nível educacional da população, bem como seu impacto diferenciado sobre os pobres, vai depender do tipo de mudança de qualidade que se realiza. Se a mudança de qualidade leva a maior demanda por recursos familiares (como escola em tempo integral ou maiores exigências acadêmicas), então, o aumento de qualidade pode elevar a repetência e a evasão precisamente entre os segmentos mais pobres da população. Contudo, caso a mudança na qualidade seja feita de forma a substituir os recursos familiares (como, por exemplo, merenda escolar, livro didático gratuito, realização dos deveres na própria escola com a supervisão dos professores, transporte gratuito etc.), maior qualidade deve elevar o nível educacional atingido, uma vez que induz reduções na repetência e na evasão escolar, com os efeitos sendo mais significativos precisamente entre as famílias mais pobres.

6.8 - Outras Políticas Estruturais

A combinação de políticas compensatórias que amenizem a pobreza no presente com políticas estruturais que aumentem o estoque de capital humano das famílias, principalmente das crianças de famílias muito pobres, pode ser um instrumento extremamente efetivo para reduzir a pobreza no país. Como nessas famílias a renda obtida pelas crianças, através de sua inserção no mercado de trabalho, é um importante componente da renda familiar total, sendo, muitas vezes, fundamental para a própria sobrevivência física das famílias no curto prazo, o trabalho passa a ter prioridade sobre a escola, induzindo à repetência e à evasão prematura do sistema escolar.

Como essas famílias estão preocupadas em sobreviver no curto prazo, não se podem dar ao luxo de investir em suas crianças, deixando-as na escola. Sem investimento, as crianças não conseguem se qualificar. Como entram no mercado de trabalho com baixa qualificação, conseguem empregos de baixa produtividade e de baixos salários. Contribuem para a sobrevivência da família no presente, mas serão os pobres do futuro. Para essas famílias, pode ser muito importante compensá-las pelo tempo que suas crianças passam na escola.

Nesse caso, um programa que compense monetariamente as famílias com renda inferior a um certo limite que residam nas regiões mais pobres do país, para que elas mantenham todos os seus filhos em escolas públicas até que estes atinjam a idade de 14 anos, pode ter efeitos importantes sobre a demanda por educação pelas famílias mais pobres.

Um primeiro efeito de um programa como esse seria diminuir o custo de oportunidade da permanência das crianças pobres na escola, reduzindo sua inserção no mercado de trabalho. Isso induziria a uma redução da evasão e da repetência escolar, pois aumentaria o tempo disponível da criança para que ela possa dedicar-se aos estudos, com importantes efeitos sobre o grau de acumulação de capital humano futuro da população brasileira.

Segundo, se o montante de transferência for maior do que a contribuição que a criança pode dar à renda familiar, ele terá o efeito de reduzir a pobreza no presente, criando condições para que as famílias possam se preocupar com o amanhã, investindo na educação de seus filhos.

Terceiro, à medida que tira as crianças do mercado de trabalho, reduz a oferta de trabalhadores para os postos de trabalho que exigem pouca qualificação e, portanto, pode ter o efeito de aumentar as rendas reais desses trabalhadores.

O primeiro fator tem impacto importante na redução da pobreza estrutural e de longo prazo, enquanto os outros dois impactam o nível de pobreza no curto prazo.

Um tipo de desemprego estrutural particularmente grave é aquele causado pela total inadequação, combinada em níveis extremamente baixos, de qualificação da mão-de-obra, o que a torna não empregável em qualquer atividade que exija um mínimo de qualificação específica. Esse é, muitas vezes, o caso da mão-de-obra rural, sem qualificação, que migra para as cidades. Nesse caso, um programa alternativo ao sugerido acima seria induzir as municipalidades a utilizar tecnologias intensivas em trabalho não-qualificado na execução de obras públicas locais. A utilização de tecnologia intensiva em capital para a execução desse tipo de obra está, em grande parte, relacionada à economia de tempo e não à economia de recursos financeiros. Porém, para muitas obras públicas, a economia de tempo é relativamente pouco importante, pois esses são bens não comerciáveis para os quais a questão da produtividade não se coloca com tanta força.

Nesse caso, os empregos deveriam ser direcionados aos adultos e se deveria exigir que os filhos dos chefes de família empregados pelo programa frequentassem uma escola pública. Da mesma forma que, na política anterior, um programa como esse tem componentes de política compensatória e de curto prazo e componentes de política estrutural e de longo prazo. Uma grande vantagem desse programa é que ele ataca a pobreza gerada pelo desemprego estrutural através da geração de empregos para a mão-de-obra diretamente afetada. Por outro lado, como o programa está baseado na utilização de tecnologia intensiva em mão-de-obra para executar obras que seriam realizadas utilizando tecnologias relativamente mais intensivas em capital, os recursos para sua implementação já estariam disponíveis.

6.9 - Políticas Distributivas

Finalmente, o último tipo de política de combate à pobreza são as políticas distributivas. Essas são políticas que atuam sobre os preços relativos dos bens consumidos e/ou produzidos pelos pobres. Um exemplo importante de políticas desse tipo são as que subsidiam transporte coletivo para os trabalhadores pobres (vale-transporte, tarifa zero etc.) ou subsidiam produtos alimen-

tares consumidos pelos pobres, como leite, por exemplo. A legislação trabalhista pode ser utilizada como uma política distributiva, uma vez que, ao aumentar o poder de barganha dos trabalhadores, leva a uma redistribuição de renda do capital para o trabalho.

Essas políticas tendem a aumentar a renda real dos pobres na medida em que atuam sobre os preços relativos. Entretanto, elas podem ter um efeito importante sobre a eficiência na alocação de recursos na economia. Um subsídio ao trigo, por exemplo, pode induzir as pessoas em geral (e não somente os pobres) a substituir o consumo de milho, cujo custo de produção no Brasil é menor, pelo de trigo, aumentando o custo do subsídio para o governo. Da mesma forma, a adoção de tarifa zero pode induzir as pessoas a utilizar transporte coletivo em maior volume, aumentando a demanda por esse tipo de transporte além do que seria justificável do ponto de vista econômico e aumentando o custo da política.

Por essa razão, essas são políticas que devem ser adotadas com grande focalização, de tal forma a evitar que seus custos ultrapassem a capacidade do governo de suportá-las.

6.10 - Comentários Finais

O objetivo desta nota foi apresentar uma agenda de políticas de combate à pobreza no Brasil. Dada a complexidade do tema, esta agenda não tem a pretensão de ser exaustiva. Nosso objetivo é organizar as diferentes propostas que têm sido apresentadas no país a partir de um arcabouço teórico básico, no qual as políticas são classificadas como compensatórias, estruturais e distributivas.

Mostramos nesta nota que o montante de recursos necessários para solucionar o problema da pobreza no Brasil é pequeno, em relação à renda do país, e principalmente em relação à renda da parte não-pobre da população. Dessa forma, a não-implementação de programas que reduzam de forma significativa a pobreza no Brasil está relacionada a três fatores básicos, quais sejam, falta de determinação política para comprometer uma fração relativamente pequena da renda nacional com esse objetivo, dificuldades de caráter organizacional que tendem a reduzir a eficiência dos programas e o receio de que programas desse tipo possam gerar incentivos perversos para o funcionamento do mercado de trabalho.

Dada a dimensão do problema da pobreza no Brasil, acreditamos que as políticas compensatórias, apesar de estarem eminentemente voltadas apenas para resolver o problema de curto prazo, têm uma função importante no sentido de evitar que as seqüelas da pobreza, como a fome e a degradação da saúde, a incapacidade de aprendizagem devido à subnutrição infantil etc., sejam evitadas. Nesse sentido, a política de Renda Mínima ou de Imposto de

Renda Negativo pode ser potencialmente um importante instrumento para reduzir a pobreza no Brasil.

Contudo, é também fundamental que essas medidas sejam acompanhadas de outras que ataquem o problema da pobreza estrutural, ou seja, atuem sobre suas causas básicas, quais sejam, o baixo nível de qualificação da força de trabalho, a baixa qualidade dos postos de trabalho existentes na economia e a estrutura de propriedade da terra. Esta nota apresenta algumas sugestões de políticas que poderão ter impactos importantes sobre estas variáveis estruturais da economia brasileira e, portanto, reduzir a pobreza estrutural no país.

Em linhas gerais, essas políticas são direcionadas para melhorar a qualidade do sistema educacional público, principalmente do primeiro grau, através de realocação de recursos para esse nível de educação e aumento, em geral, da eficiência na alocação de recursos educacionais, mudanças na legislação trabalhista que induzam maior cooperação e participação nos locais de trabalho e reduzam o conflito nas negociações coletivas. São também sugeridas medidas que têm aspectos compensatórios e estruturais, tais como políticas de subsídios que reduzam o custo de oportunidade para as famílias manterem seus filhos na escola e políticas de emprego direcionadas para a utilização de mão-de-obra não-qualificada.

Finalmente, é importante mencionar que, entre os programas analisados, alguns devem ser considerados como complementares entre si, como, por exemplo, a melhoria da qualidade da educação e o Programa de Renda Mínima, enquanto outros devem ser vistos como substitutos entre si, como o programa de subsídio para que as famílias deixem por mais tempo seus filhos na escola e o Programa de Renda Mínima. Entretanto, se a sociedade brasileira realmente deseja resolver o sério problema da pobreza no país, uma combinação de programas como os apresentados nesta nota terá que ser implementada.

A Seguridade Social Brasileira: Uma Proposta de Reforma

Francisco Eduardo Barreto de Oliveira*
Kaizô Iwakami Beltrão**
André César Médici***
Bernardo Junqueira Lustosa****
Leandro Vicente Fernandes Maniero*****

Existe hoje, praticamente, um consenso de que o diagnóstico da seguridade social revela problemas de três naturezas: conjunturais, estruturais e gerenciais. Os primeiros referem-se basicamente aos efeitos adversos do ciclo econômico sobre as receitas e despesas do sistema, estando, portanto, sua solução fora do âmbito da própria seguridade.¹

Assim, por exemplo, o baixo crescimento do produto em geral, do emprego formal e do salário no setor formal da economia verificados durante os últimos 13 anos refletem-se em um baixo crescimento das contribuições previdenciárias. Do lado da despesa, essa conjuntura recessiva afeta particularmente a demanda pelos programas assistenciais.

Os problemas estruturais podem ser definidos como aqueles que decorrem basicamente de "regras do jogo" inapropriadas, provocando insuficiência de receita e/ou despesa excessiva, mesmo em um cenário macroeconômico que possa ser considerado normal. Este é o caso, por exemplo, de alguns benefícios previdenciários extremamente liberais e de alto custo, como a aposentadoria por tempo de serviço e as aposentadorias precoces concedidas a alguns segmentos especiais (e.g., professores). Do lado da receita, talvez um exemplo de falha estrutural seja o excesso de subsídios cruzados existentes em sistemas previdenciários que, como o brasileiro, operam em regime de

* Do IPEA/DIPES.

** Da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE).

***Do Instituto de Economia do Setor Público (IESP/FUNDAP).

****Pesquisadores contratados pelo Projeto PNUD-BRA 93/011.

1 A seguridade social, no presente texto, compreende as componentes do seguro social, saúde e assistência social, conforme disposto na Constituição, mas não inclui os programas de seguro desemprego, o PIS/Pasep e o FGTS.

repartição.² Essa solidariedade, supostamente entre contribuintes ativos e beneficiários — com todos os tipos de subsídios cruzados inter e intrageracionais —, induz, de certa forma, um alto grau de evasão, principalmente numa conjuntura econômica adversa e em face de sistemas administrativos bastante falhos utilizados para o controle da arrecadação.

Finalmente, há os problemas de natureza gerencial que, no caso da seguridade social brasileira dispensam maiores comentários, dado o notório volume de fraudes, desvios e irregularidades presentes nas áreas de previdência, saúde e assistência social. Na prática, cada problema identificado tem *componentes* conjunturais, estruturais e gerenciais.

Tomandose, de novo, o exemplo de evasão de contribuições, podemos observar claramente a interação entre dificuldades dos três tipos: uma conjuntura adversa, que torna mais difícil aos agentes econômicos suportar a carga de impostos e contribuições; os custos elevados e crescentes de encargos sociais; e, por último, um controle administrativo extremamente deficiente.

Dessa forma, as soluções para os problemas da seguridade devem abranger sempre medidas de correção estrutural e gerencial, sempre atentando para a conjuntura na qual esta está inserida. É claro que, em condições utopicamente favoráveis para o comportamento da economia — ao qual se aliem sistemas administrativo-gerenciais quase perfeitos —, o atual sistema de seguridade pode ser “viável” por muitos anos no futuro. Em outras palavras, sempre se pode montar um cenário no qual tudo se resolva sem a necessidade de uma mudança drástica na estrutura do próprio sistema.

Durante toda a sua história, a previdência, e mais recentemente a seguridade, vêm “ajustando-se” progressivamente, seja por um aumento desenfreado das alíquotas de contribuição, seja por redução do valor dos benefícios, seja pelo mecanismo de racionamento pela via da fila.

Se esses “ajustes marginais” poderão ser feitos indefinidamente é, até certo ponto, matéria de julgamento subjetivo. Uma outra questão é se tais ajustes são uma forma eficiente e socialmente equânime de propiciar uma rede de proteção social à população. O diagnóstico e a proposta de solução esboçados adiante partem do pressuposto de que, dentro de cenários econômicos razoáveis, há uma necessidade de ajuste estrutural do sistema, mas não prescindem das medidas gerenciais. Dito de outra forma, a hipótese de trabalho é que o alcance das medidas gerenciais é limitado, dentro das regras que hoje regem o sistema.

2 Em um regime financeiro dito de repartição, os inativos de hoje são financiados diretamente pelos atuais ativos, não havendo acumulação de reservas no sistema.

7.1 - A Caracterização do Problema: As Finanças da Seguridade Social no Período 1990/2030

As projeções adiante apresentadas devem ser entendidas como cenários prováveis e não como previsões. Dadas as hipóteses demográficas, econômicas e institucionais, o modelo desenvolvido pelo IPEA projeta de forma desagregada os resultados econômico-financeiros da seguridade social. É conveniente salientar que não se consideram nas projeções os programas de seguro desemprego, PIS/Pasep e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O modelo de projeção³ compõe-se de cinco módulos básicos, a saber: a) módulo demográfico; b) módulo de geração de contribuintes ao sistema previdenciário; c) módulo de geração de beneficiários; d) módulo de consistência macroeconômica; e e) módulo de geração de receitas e despesas. Maiores detalhes sobre os módulos a, b, c e e podem ser encontrados em Oliveira *et alii* (1980 e 1985), e, sobre o módulo d, em Moreira (1991).

Através destes módulos, trabalhados de forma encadeada, e utilizando-se os três cenários macroeconômicos apresentados a seguir, obtêm-se as necessidades de financiamento, através da diferença entre as projeções de receita e despesa para a seguridade como um todo.

Experiências na utilização do modelo demonstram sua pouca sensibilidade às variáveis demográficas, caracterizadas, essencialmente, por sua grande inércia. Assim, restringe-se o exercício de formulação de cenários às variáveis econômicas dadas pelo módulo de consistência macroeconômica.

Consideram-se três cenários macroeconomicamente consistentes: cenário 1 ou "ajuste público", no qual é feito o ajuste de forma a equilibrar as contas do setor público; cenário 2 ou "ajuste privado", no qual o aumento da poupança doméstica é conseguido através do acréscimo dos lucros retidos pelas empresas; e, finalmente, o cenário 3 ou "crise", em que se supõe que não são tomadas medidas de ajuste no setor público, resultando num baixo nível de crescimento e num desequilíbrio fiscal. A Tabela 7.1 mostra os parâmetros principais, em termos de taxas geométricas anuais de crescimento, para cada um dos três cenários formulados para os primeiros 10 anos da projeção. A partir do 10^o ano, as taxas de crescimento dos diferentes segmentos são iguais entre si, ou seja, o sistema é homotético. Por exemplo, a massa salarial é constante como fração do PIB a partir de 2003. Assumindo-se o crescimento do PIB constante (5,4% a.a. nos primeiros dois primeiros cenários e 3,5% no terceiro), isto é equivalente a um crescimento do salário médio de 4,1% a.a. nos dois primeiros cenários e 2,2% no último.

3 Este modelo já foi utilizado em diversas ocasiões na avaliação de políticas na área de seguridade social. Ver, por exemplo, Oliveira e Beltrão (1989) e Oliveira *et alii* (1991).

TABELA 7.1
Projeções com o Modelo Multissetorial

	CENÁRIO 1 (A.J. PÚBLICO)	CENÁRIO 2 (A.J. PRIVADO)	CENÁRIO 3 (CRISE)
Índice de Theil	1,54	1,03	1,52
Taxas de Crescimento Anuais (%)			
PIB, Faturamento e Lucros Retidos	5,4	5,4	3,5
Renda <i>Per Capita</i>	3,6	3,6	1,7
Salário Médio	2,9	2,9	1,2
Salário Mínimo	2,7	6,4	1,0

As projeções demográficas realizadas apontam para uma população da ordem de 240 milhões de habitantes em 2030, dos quais 200 milhões em áreas urbanas. A População Economicamente Ativa urbana deverá atingir naquele ano um contingente de aproximadamente 90 milhões de indivíduos, o que representa cerca do dobro da PEA urbana atual. Devem-se esperar, também, um grande envelhecimento da população e uma queda substancial da relação contribuintes/beneficiários, agravando o desequilíbrio de um sistema organizado em regime financeiro de repartição simples.

Com base nos resultados obtidos nos três primeiros módulos, o de geração de receitas e despesas faz projeções dentro dos três cenários macroeconômicos considerados. Os resultados são sumariados nos gráficos adiante apresentados.

As projeções das despesas de cada componente da seguridade social, em termos de percentuais do PIB, podem ser observadas nos Gráficos 7.1 a 7.3. A menor variação é a obtida no cenário 1, em que o total das despesas cresce de 8%, em 1990, para 13,5%, em 2030; no outro extremo, a maior variação se dá no cenário 2 quando, em 2030, o total das despesas dos três componentes chega a quase 15% do PIB.

Receitas e despesas projetadas, conforme expostas nos Gráficos 7.4 a 7.6, mostram a evolução das necessidades de financiamento que, em 2030, seria, no mínimo, de 4,2% do PIB no cenário 1 e, no máximo, de algo ligeiramente superior a 6%, no cenário 2. Para que se avalie a gravidade da situação, basta lembrar que todo o dispêndio do orçamento fiscal brasileiro foi, em 1992, da ordem de nove pontos percentuais do PIB.

Esses resultados sugerem com bastante clareza que, da forma como se acha presentemente estruturado, o sistema de seguridade social brasileiro dificilmente poderia ser financiado de modo não-inflacionário. Assim, ao menos algumas distorções do sistema atual terão de ser revistas ou extintas. Tome-se, por exemplo, o caso da aposentadoria por tempo de serviço, que se trata, reconhecidamente, de um benefício elitista e oneroso, portanto, socialmente injusto.

Gráfico 7.1
Gastos da Seguridade Social - Sistema Atual
Cenário 1 (Em % do PIB)

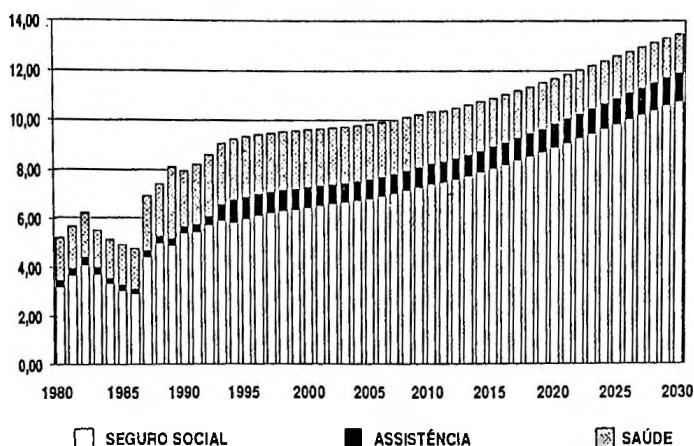


Gráfico 7.2
Gastos da Seguridade Social - Sistema Atual
Cenário 2 (Em % do PIB)

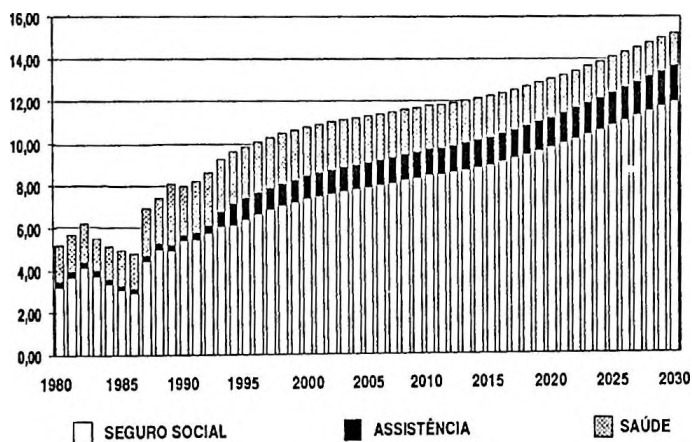


Gráfico 7.3
Gastos da Seguridade Social - Sistema Atual
Cenário 3 (Em % do PIB)

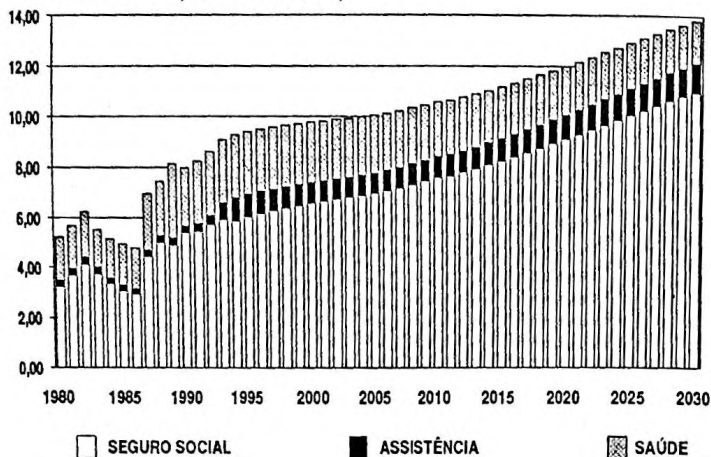


Gráfico 7.4
Financiamento da Seguridade Social
Cenário 1 (Em % do PIB)

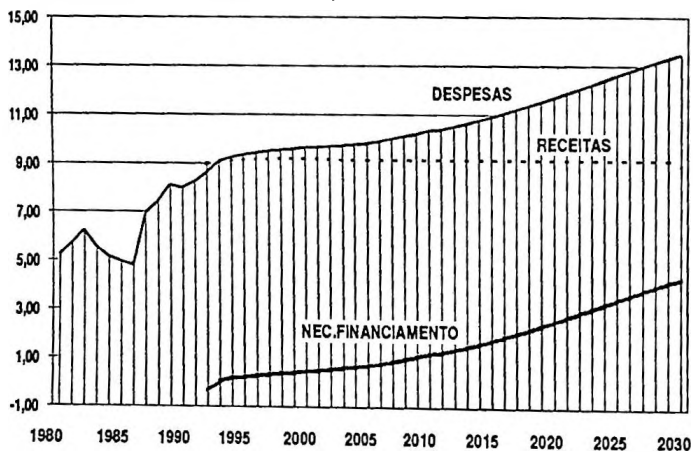


Gráfico 7.5
Financiamento da Seguridade Social
Cenário 2 (Em % do PIB)

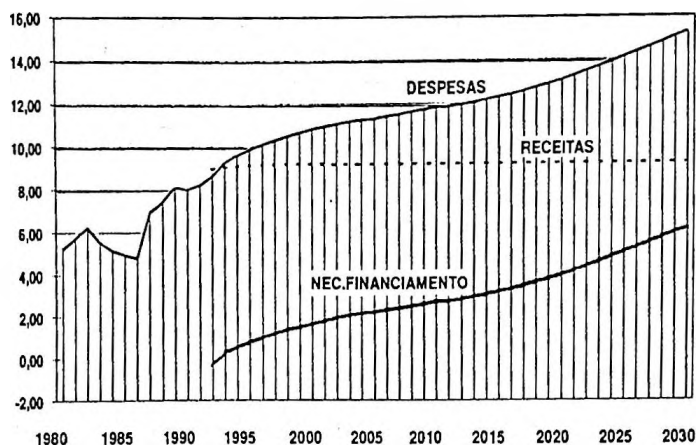
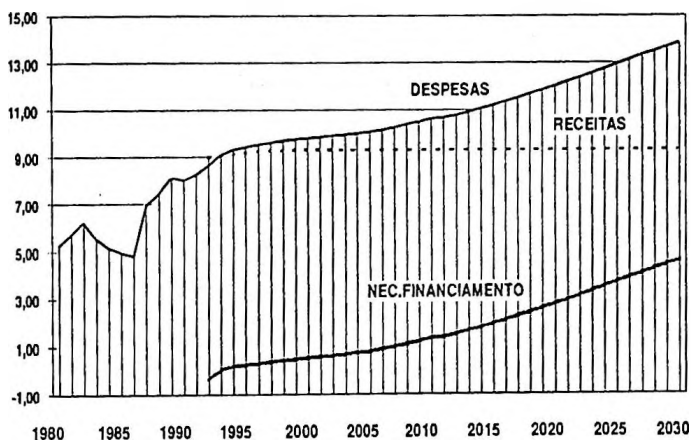


Gráfico 7.6
Financiamento da Seguridade Social
Cenário 3 (Em % do PIB)



Deve ser observado que tais projeções ainda guardam certa dose de otimismo, mesmo no pior cenário, pelo menos por duas razões. Primeira, porque o nível de evasão foi considerado constante, e é bastante provável que ele aumente; se as necessidades de financiamento são crescentes, os encargos sociais também o serão, o que acarretará maior grau de informalização da economia. Segunda, porque altos encargos trabalhistas em conjunto com a carga tributária existente podem implicar uma redução na formação de poupança, de investimentos e, conseqüentemente, do próprio PIB.

Em resultado, surge que a viabilidade econômico-financeira do sistema só estaria assegurada mediante uma profunda reforma da seguridade social brasileira. Contudo, qualquer que seja a reforma, ela deve observar alguns princípios básicos não só em seu projeto como, também, em alguns aspectos da transição entre o atual e o novo sistema. Assim é que, dentre outros princípios, deve-se garantir à sociedade o reconhecimento de direitos adquiridos, atender aos princípios de equidade e respeitar a liberdade de escolha dos cidadãos. Uma possível proposta de reforma será apresentada a seguir.

7.2 - Proposta de um Sistema de Seguridade Social

Optou-se por apresentar de forma sintética os principais pontos de uma das possíveis alternativas de reformulação da seguridade social. Para os principais componentes das ações integrantes da seguridade social, a abordagem considera, sistematicamente, em seqüência, os aspectos gerais, os aspectos de custeio e os aspectos operacionais. De qualquer forma, um detalhamento bem maior poderá ser encontrado em diversos documentos recentemente produzidos pelo IPEA [ver Oliveira *et alii* (1992)].

7.2.1 - Diretrizes Básicas da Reforma

As diretrizes básicas que norteiam as propostas de reforma estrutural da seguridade social são, sumariamente, as seguintes:

a) Total "visibilidade" tanto de custos como de benefícios da seguridade social, no sentido de explicitar claramente os conflitos distributivos na partilha das rendas.

b) Manutenção do conceito de seguridade social, mas com separação efetiva de seus componentes (seguro social, saúde e assistência social) nos planos de conceito, custeio e operacional.

c) Respeito total à liberdade e à decisão soberana do indivíduo, restringindo a intervenção do Estado sobre as decisões de poupança e investimento ao mínimo necessário.

d) Respeito aos direitos adquiridos e mudanças totalmente opcionais.

e) Opção preferencial por contribuições pagas diretamente pelas pessoas físicas.

f) Ampliação da base de incidência e redução das alíquotas nominais.

g) Segurança dos recursos que custeiam a seguridade social.

h) Controle social, preferencialmente exercido em nível da pessoa física, sobre todas as funções da seguridade social.

i) Gestão e aplicação dos recursos de forma descentralizada, procurando-se evitar as concentrações de poder político e econômico.

j) Políticas de rendas explícitas, ao invés de benefícios assistenciais sob a tutela do Estado.

l) Substituição do “Estado provedor”, de serviços sociais, pelo “Estado promotor”, de serviços sociais.

7.2.2 - Seguro Social Básico

Aspectos Gerais

Clientela universal, no sentido potencial, incluindo empregados, empregadores, autônomos, rurais e urbanos, inclusive funcionários públicos federais, estaduais e municipais, civis e militares, congressistas, membros de assembleias legislativas estaduais e câmaras municipais. Filiação Compulsória. Benefícios definidos com benefício mínimo previdenciário completamente desvinculado do salário mínimo. Níveis de reposição diferenciados de acordo com o tipo de evento: a) para eventos imprevisíveis (morte, invalidez, doença e desemprego involuntário): benefício máximo igual a três salários mínimos da data da reforma, atualizado segundo a variação da cesta de consumo dos beneficiários da previdência social; b) para eventos previsíveis (idade e tempo de serviço): benefício máximo de um salário mínimo da data da reforma, atualizado conforme o mesmo critério acima. Obrigatoriedade de vínculo contributivo.

Aspectos Básicos de Custeio

Regime de repartição com reserva de contingência, sendo as contribuições pagas exclusivamente pelo empregado, incidentes sobre folha de salários, até o teto de três salários mínimos. Todas as contribuições patronais incidentes sobre folha de salários seriam repassadas diretamente aos salários dos trabalhadores que optassem pela nova sistemática. Sistema de benefícios definidos, financiado através de receita vinculada (fundo do seguro social básico) e não por recursos do orçamento geral.

Aspectos Operacionais

Operacionalmente, o sistema é de seguro social (e não um seguro privado no qual deve haver estrita proporcionalidade entre prêmio e valor segurado), estatal e operado, de início, de forma centralizada.

7.2.3 - Seguro do Acidente do Trabalho

Aspectos Gerais

Clientela Universal, filiação compulsória, benefícios definidos maiores do que os benefícios comuns e obrigatoriedade da existência de vínculo contributivo.

Aspectos Básicos de Custeio

Sistema financeiro de repartição, com contribuições pagas exclusivamente pelos empregadores, com taxas variáveis conforme a acidentalidade/sinistralidade por empresa (desvios em relação ao “padrão” do setor ao qual a empresa pertence). A base de incidência das contribuições poderá ser a folha de salários e/ou outras fontes, sendo este benefício custeado através de receita vinculada (fundos setoriais de seguro de acidente de trabalho) e não com recursos do orçamento geral.

Aspectos Operacionais

Seguro social com operação descentralizada (por setor de atividade, por área geográfica etc.), sendo os agentes executores as mutualidades de empregadores, que definiriam e coletariam as taxas de contribuição e administrariam o seguro. As mutualidades seriam entidades privadas sem fins lucrativos, integradas pelos empresários de cada setor econômico/área geográfica. Os empresários que aderem à mutualidade são solidários no risco. Há também a possibilidade de utilizar ou redirecionar estruturas e contribuições já existentes para Sesi, Senac, Senai e Sesc, órgãos do patronato, atualmente financiadas por contribuições compulsórias sobre folha de salários pagas pelos empregadores.

7.2.4 - Assistência Social

Aspectos Gerais

Clientela residual (rede de segurança social mínima) formada pelos indivíduos não cobertos pelo seguro social básico, não-contributiva, com

benefícios mínimos (60% do salário mínimo da época da reforma, atualizados segundo a variação da cesta básica de consumo).

Aspectos Básicos de Custeio

Regime financeiro de repartição com benefícios definidos custeados com recursos de contribuições não-incidentes sobre folha de salários, mas em outras bases e receita vinculada (fundo de assistência social).

Aspectos Operacionais

Operação centralizada e estatal.

7.2.5 - Previdência Complementar

Essencialmente livre quanto à compulsoriedade, custeio, forma de operação, regime financeiro, não sendo desejável, sob hipótese alguma, a existência de uma previdência complementar pública, conforme previsto pela Constituição.

7.2.6 - Saúde

Aspectos Gerais

Cobertura universal sem vínculo contributivo, tendo o Estado como financiador das ações de saúde.

Aspectos Básicos de Custeio

Regime financeiro de repartição com financiamento proveniente de fontes fiscais sendo as receitas vinculadas. Haveria um pré-pagamento fixo *per capita* dos serviços de saúde, através de um bônus a cada cidadão, correspondente ao valor médio atuarialmente calculado do custo da atenção integral à saúde. O valor médio do bônus seria de US\$100 *per capita*, variável conforme o sexo e a idade do indivíduo (e/ou outros atributos facilmente mensuráveis).

Aspectos Operacionais

Criação das Entidades Mantenedoras de Saúde — EMS, responsáveis, por contrato, pela cobertura de todos os riscos de saúde dos filiados, mediante recebimento dos seus bônus. Existiria um interesse econômico das EMS em promover ações de saúde preventivas, reduzindo os seus custos. Haveria, também, a possibilidade de mudança de EMS caso o filiado estivesse

descontente com os serviços. Sistema privado e público na medida em que os hospitais públicos pudessem competir por usuários, tendo como fonte de receitas os seus bônus.

7.2.7 - Transição

Optantes pelo Novo Sistema

Bônus de direito adquirido, com valor igual ao valor presente de 2/3 das contribuições pagas, acima de três salários mínimos, pelo empregado e empregador até a data da opção.⁴ Os bônus seriam utilizados pelos optantes para seus próprios planos de previdência complementar privada. O bônus seria lastreado com a participação acionária da União nas estatais e/ou dívida pública de longo prazo.

Não-Optantes (Aqueles que Desejam Permanecer no Antigo Sistema)

Todos os benefícios do sistema antigo seriam mantidos, inclusive a aposentadoria integral dos funcionários públicos. Haveria um balanço atuarial individual de cada não-optante, isto é, o valor esperado do excesso de custos sobre contribuições seria convertido em alíquotas adicionais, pagas exclusivamente pelo empregado/pessoa física.

Incentivo à Opção

Um incentivo à opção individual pelo novo sistema pode ser encontrado no ganho de salário real, decorrente do repasse de encargos sociais do empregador aos salários, menos o custo do novo sistema.

Aumentos de Base de Incidência

Uma vantagem esperada no novo sistema é o aumento da base de incidência, uma vez que o vínculo estrito entre o registro individualizado das contribuições e o direito ao recebimento do benefício faria com que cada segurado optante fosse fiscal de si próprio (quem não tivesse registro cairia na rede mínima). Dessa forma, o crime de apropriação indébita ficaria facilmente caracterizado. Uma estimativa da ampliação mínima da base deve ser correspondente à diferença entre a folha de salários de contribuição da previdência e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

⁴ Exclui-se 1/3 que é, aproximadamente, a parcela que foi destinada à saúde.

Manutenção do Estoque de Inativos na Data da Reforma

O financiamento dos benefícios e a manutenção na data da reforma seriam dados por uma contribuição sobre folha, declinante no tempo, à medida que o estoque de beneficiários na data da reforma se extinga.

7.3 - Avaliação da Proposta

Para avaliar o comportamento do sistema proposto, foram feitas projeções dos gastos da seguridade social utilizando-se os cenários macroeconômicos anteriormente apresentados. Os resultados estão representados nos Gráficos 7.7 a 7.9.

Primeiramente, deve ser observado que em todos os cenários o gasto total da seguridade social passa por um valor máximo, próximo a 10% do PIB, em meados da década de 90. Tal elevação é provocada por uma expansão dos gastos com saúde. Note-se, no entanto, que se considerarmos que o “bônus” substitui os gastos estaduais, municipais e privados em saúde no regime antigo, o gasto total no novo sistema seria praticamente o mesmo.

Em segundo lugar, observa-se que a partir de meados da década de 90 ocorre uma queda dos gastos anuais, até alcançar patamares inferiores a 8% para o cenário 1 e de 9% para os outros dois. Os gastos voltam a crescer a partir do ano 2015, em decorrência principalmente do aumento dos gastos previdenciários. Esses valores são sempre inferiores aos obtidos nas projeções do sistema atual, para os cenários correspondentes, conforme anteriormente apresentado nos Gráficos 7.1, 7.2 e 7.3, quando os gastos totais tendiam à estabilização por volta de 13,5, 15 e 13,9%, respectivamente.

Os Gráficos 7.10 a 7.12 apresentam, para cada cenário, comparações das despesas do seguro social, que é a maior das três parcelas, no sistema atual e no proposto.

Os Gráficos 7.13 a 7.15 apresentam as alíquotas necessárias para financiar o sistema previdenciário. O estoque já existente em 1994 seria financiado por uma alíquota dita “solidária”, decrescente no tempo e incidindo sobre todo salário. As novas entradas em gozo de benefício, sob o sistema proposto, seriam financiadas pela alíquota “individual”, que incidiriam sobre o salário com um teto de três salários mínimos de 1994, corrigidos pelo índice da cesta previdenciária.

Gráfico 7.7
Gastos da Seguridade Social - Proposta
Cenário 1 (Em % do PIB)

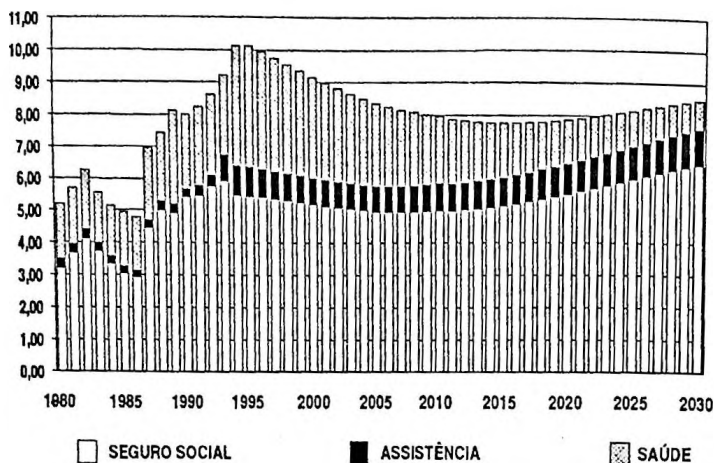


Gráfico 7.8
Gastos da Seguridade Social - Proposta
Cenário 2 (Em % do PIB)

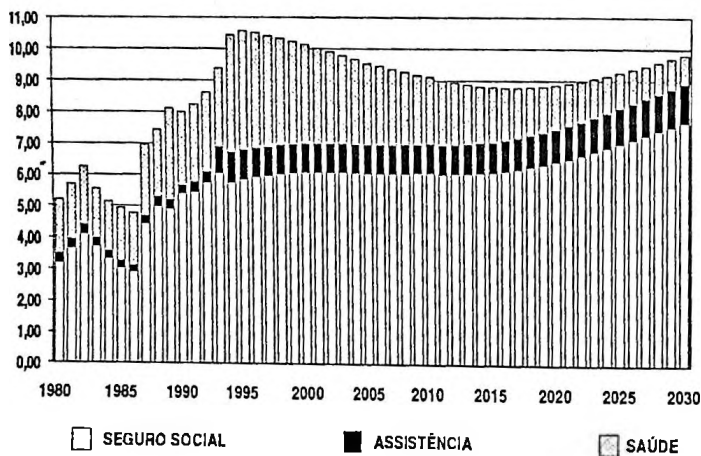


Gráfico 7.9
Gastos da Seguridade Social - Proposta
Cenário 3 (Em % do PIB)

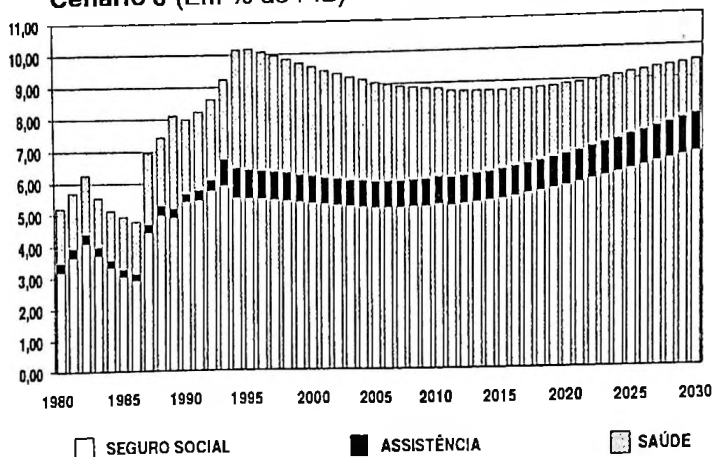


Gráfico 7.10
Despesas do Seguro Social sob
Sistemas Alternativos - Cenário 1 (Em % do PIB)

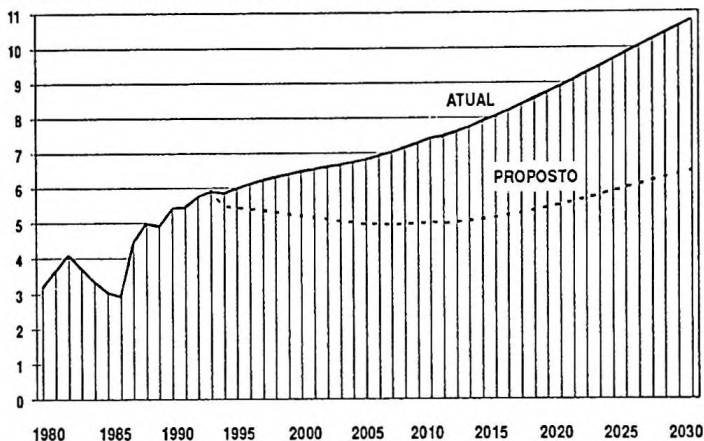


Gráfico 7.11
Despesas do Seguro Social sob
Sistemas Alternativos - Cenário 2 (Em % do PIB)

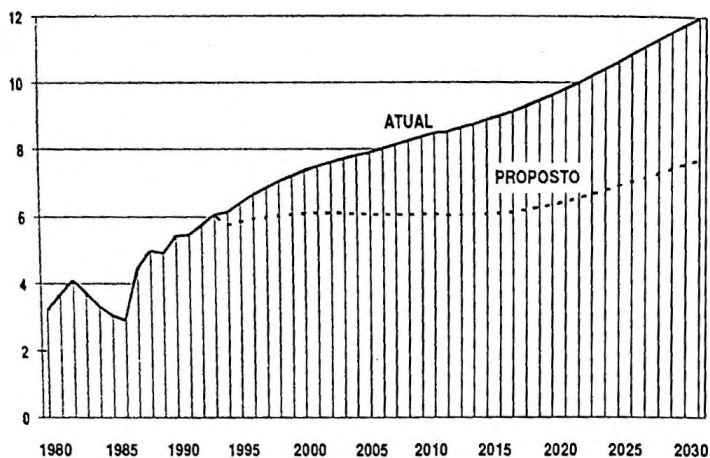


Gráfico 7.12
Despesas do Seguro Social sob
Sistemas Alternativos - Cenário 3 (Em % do PIB)

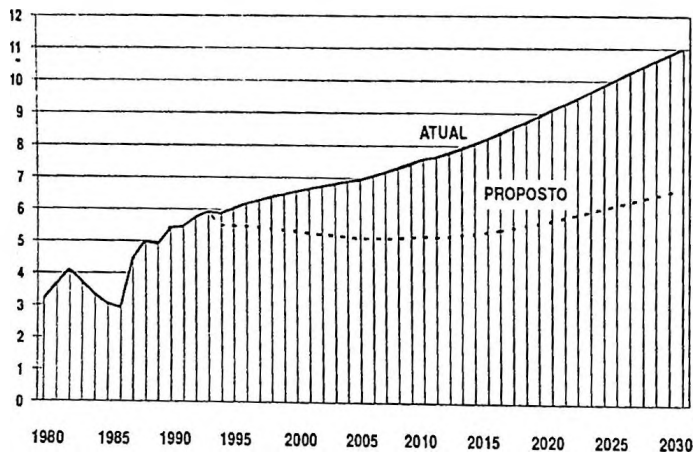


Gráfico 7.13

**Alíquotas sobre Folha de Salários para
Financiamento Proposto - Cenário 1 (Em % do PIB)**

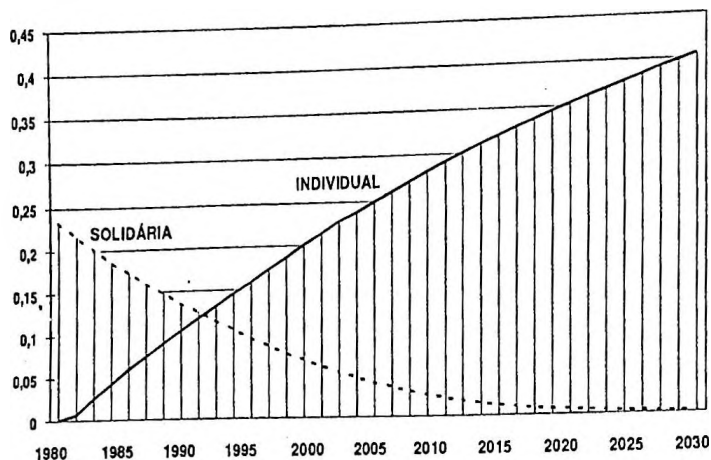


Gráfico 7.14

**Alíquotas sobre Folha de Salários para
Financiamento Proposto - Cenário 2 (Em % do PIB)**

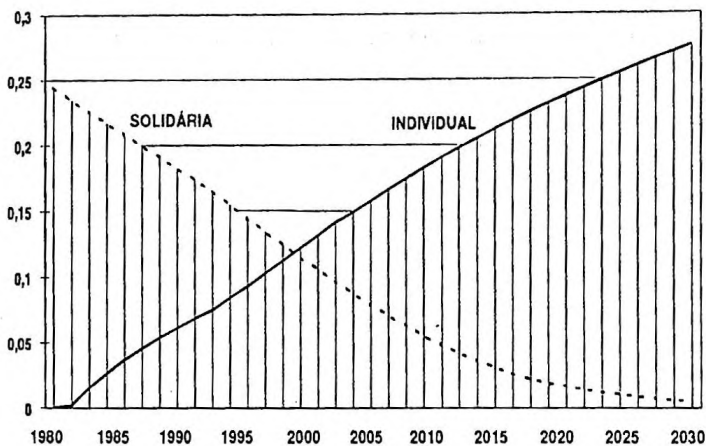
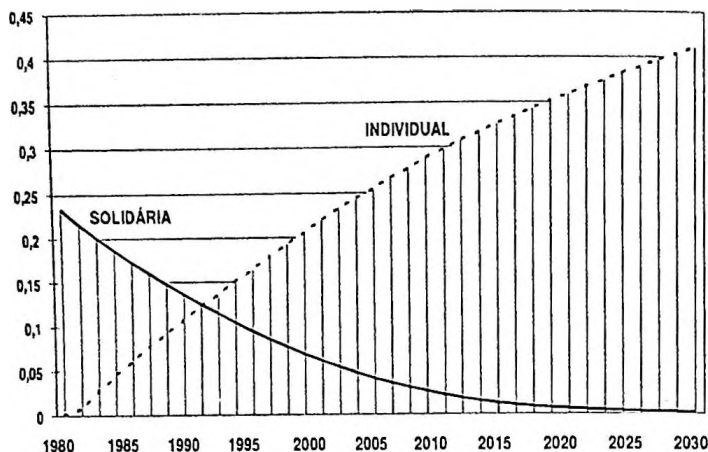


Gráfico 7.15

**Alíquotas sobre Folha de Salários para
Financiamento Proposto - Cenário 3 (Em % do PIB)**



7.4 - Aspectos Principais da Transição Proposta

7.4.1 - Reconhecimento dos Direitos Adquiridos no Seguro Social

O reconhecimento dos direitos adquiridos no antigo sistema é condição necessária, embora não suficiente, à adesão a um novo sistema pela via de opção livre e soberana do segurado. A proposta aqui esboçada contempla a necessidade de distribuir a cada segurado optante pelo novo sistema de seguro social um *bônus de reconhecimento de direitos adquiridos*, correspondente ao valor presente capitalizado das contribuições efetuadas para o antigo seguro social, até a data da opção, acima do novo teto estabelecido para o salário máximo de contribuições. Esses bônus só poderiam ser creditados junto a entidades de previdência complementar, abertas ou fechadas, conforme as conveniências e preferências de cada segurado individualmente, de modo a proporcionar um incentivo ao sistema de poupança, e evitar demandas instantâneas por recursos.

7.4.2 - Lastro dos Bônus e Capital das Estatais

Um dos problemas críticos da transição é exatamente o de como lastrear os bônus com ativos reais. A grande participação acionária da União nas estatais e em outras empresas do setor privado fornece uma excelente oportunidade para que se atinja, simultaneamente, dois objetivos chave: lastro dos bônus e democratização do capital das empresas. Assim, propõe-se que seja criado um fundo de cotas, correspondente à totalidade da participação acionária da União no setor produtivo da economia, recebendo cada bônus o número de cotas correspondente ao seu valor.

Sob o ponto de vista distributivo, o esquema proposto permitiria, de certa forma, a participação dos trabalhadores, por meio das entidades de previdência, no capital das estatais. Note-se ainda que, quanto maior o tempo de contribuição, *caeteris paribus*, maior o valor do bônus, e, conseqüentemente, o valor das quotas de cada um. Assim, sob este aspecto, cada contribuinte terá sua participação proporcional ao seu próprio esforço laborativo.

7.4.3 - Aspectos Operacionais dos Bônus

Uma das dificuldades principais na implantação da reforma proposta é o cálculo do valor do bônus para cada optante. Observe-se, no entanto, que esta dificuldade existiria de qualquer maneira: no regime atual, os segurados devem também provar suas contribuições para fins de aposentadoria, especialmente em se tratando de tempo de serviço. A solução, portanto, seria a realização de um censo completo dos contribuintes da previdência.

Finalmente, há que se ressaltar que essas dificuldades em reconhecer o tempo de contribuição não são inerentes à proposta de reformulação, são deficiências do sistema antigo que, como foi anteriormente esclarecido, não guarda registros individuais adequados.

7.4.4 - Repasse das Contribuições Pagas pelo Empregador sobre Folha aos Salários

Um dos elementos fundamentais da transição, visando não só incentivar a opção pelo novo sistema mas, também, dar-lhe um máximo de visibilidade, é o repasse das contribuições patronais incidentes sobre folha de salários diretamente aos salários daqueles que optassem pelo novo sistema.

Tendo em vista os ganhos de eficiência esperados pela mudança de sistema, é bastante provável que se possa dar aos optantes um *ganho real de salários*, o que seria um poderoso incentivo à adesão. O novo sistema de custeio, ao tornar o empregado o principal fiscal do recolhimento de suas contribuições, introduz a possibilidade de um grande aumento de base de incidência.

Uma grande vantagem do repasse da contribuição do empregador ao empregado seria a fácil caracterização de apropriação indébita dos recursos, uma vez que, no sistema atual, o não-pagamento da contribuição social pelo empregador especifica apenas a inadimplência.

Dentro do contexto de uma reforma tributária mais ampla, poder-se-ia adotar semelhante mecanismo empregado para as contribuições sobre a folha de salários — desoneração da pessoa jurídica e pagamento pela pessoa física — para as contribuições hoje existentes sobre lucro.

Quanto às contribuições sobre faturamento, a proposta é que, também dentro do contexto de uma reforma tributária, venham a ser totalmente eliminadas.

7.4.5 - O Fundo de Manutenção dos Inativos

Um dos problemas mais complexos de qualquer transição no seguro social é a manutenção do “estoque” de antigos inativos, após a data da introdução do novo sistema. Particularmente em países em que o sistema é relativamente antigo, como no Brasil, este estoque tende a ser grande.

Uma das possibilidades é a de se constituir um “fundo de manutenção de inativos” do antigo sistema, através de contribuições exclusivamente pagas pelos empregados/pessoas físicas, sendo estas optantes ou não pelo novo sistema. Em se tratando de um grupo populacional em extinção, as contribuições tenderiam a declinar ao longo do tempo.

7.4.6 - Tratamento dos Não-Optantes

Obviamente, por uma razão ou outra, sempre haverá um contingente de trabalhadores que optará por permanecer no antigo sistema de seguro social. Dentro do princípio de garantia dos direitos adquiridos, a estes será assegurado todo o conjunto de direitos do regime ao qual pertenciam antes da reforma, inclusive a aposentadoria por tempo de serviço com os atuais níveis de reposição.

Torna-se, no entanto, indispensável proceder a um balanço atuarial individual para cada segurado não-optante, fazendo com que este venha a custear integralmente o diferencial eventualmente não-coberto pelas atuais contribuições do empregado e do empregador.

Exatamente o mesmo esquema poderia ser adotado em relação aos segurados de regimes especiais de previdência, como seria o caso dos funcionários públicos federais regidos pelo RJU — Regime Jurídico Único, congressistas, funcionários estaduais e municipais com regime próprio e até militares.

7.4.7 - A Questão do FGTS e do PIS/Pasep

Qualquer reforma da seguridade social não poderá deixar à margem a questão dos chamados fundos patrimoniais, ou seja, do PIS/Pasep e do FGTS. Esta abordagem é necessária, dado que as atuais fontes de custeio desses fundos, originárias de incidências sobre a folha de salários, seriam utilizadas para outros fins dentro da reforma proposta.

A idéia seria criar um “fundo de liquidez do PIS/Pasep e do FGTS”, destinado a dar cobertura orçamentária e financeira ao exercício de direitos adquiridos por participantes de ambos os fundos.

No que se refere ao patrimônio acumulado pelo trabalhador no FGTS, dado que a proposta contempla um esquema de reposição de ganhos “razoável”, no caso de desemprego involuntário, o perfil de pagamento dos saques pode ser consideravelmente alongado. Eventualmente, o mesmo esquema de bônus de direito adquirido sugerido para o seguro social pode também ser aplicado aos patrimônios individuais em ambos os fundos. Neste caso, os bônus seriam creditados pelo segurado, quando da data da aposentadoria, em uma instituição de previdência complementar de sua livre escolha, sendo estes transformados em uma renda mensal equivalente. Observe-se que, neste caso, o direito de saque integral por aposentadoria seria restrito.

Da mesma forma que os “bônus” do seguro social, o lastro poderia ser constituído por uma conjugação de cotas da participação acionária da União e de títulos da dívida pública de longo prazo, dentro das conveniências das políticas fiscal e monetária.

7.4.8 - Uma Nota sobre as Contribuições Parafiscais

Da mesma maneira que as demais contribuições incidentes sobre salários, também as chamadas contribuições parafiscais para o Senai, Sesi, Sesc e Senac seriam repassadas, em caráter opcional, diretamente ao salário dos trabalhadores.

Neste caso, cada trabalhador optaria ou por continuar no antigo sistema, recebendo assim os serviços dessas instituições assistenciais custeadas por contribuições patronais, ou por receber diretamente, sob a forma de salário, o produto da incidência da alíquota de 2,5% sobre rendimentos que hoje custeia os referidos serviços.

Uma reforma ainda mais radical do sistema contemplaria a possibilidade de tornar completamente opcional o desconto de cada empresa para essas entidades patronais.

7.4.9 - Reformulação dos Programas de Assistência Social

A reformulação dos programas de assistência social, passa, antes de mais nada, pela simples extinção dos inúmeros programas de distribuição de bens in natura, tíquetes etc., bem como toda sorte de bens a preços subsidiados (cestas básicas, merenda escolar, deduções para o PAT — Programa de Alimentação do Trabalhador etc.).

Estes programas seriam substituídos por um benefício pecuniário que deve ser substancialmente menor do que seu correspondente no seguro social básico, de forma a não desincentivar o vínculo contributivo.

Os valores básicos seriam fixados em moeda corrente no país, sem vínculo ao salário mínimo e reajustado, com relação à perda inflacionária, levando-se em consideração não apenas uma “cesta básica”, mas também a disponibilidade orçamentária.

A vantagem da substituição por um benefício pecuniário estaria em um maior controle, tanto por parte do governo como por parte da sociedade, dos recursos destinados à assistência social, com a criação de critérios simples de concessão e revisão periódica dos benefícios. Também, deixaria de existir a perda friccional conseqüente da burocracia na compra de bens e serviços, que pode chegar a 70% do valor do programa.

Esta reformulação evitaria a utilização política dos programas de assistência social, além dos desvios de bens e serviços, como tem ocorrido no sistema atual.

7.4.10 - Abrangência de Cobertura, Vinculação e Reajustes no Sistema Proposto

O novo sistema, como proposto, com clientela universal em sistema único traz a vantagem de reduzir privilégios entre diferentes classes profissionais (empregados, empregadores, agrícolas, servidores públicos, congressistas, militares etc).

A filiação compulsória é necessária para garantir a cobertura dos indivíduos de baixa renda, que tem propensão negativa à poupança e fatalmente cairiam na rede de assistência social caso não se filiassem.

O piso do valor de benefício não deve ser reajustado pelo salário mínimo vigente no país, e sim por um índice específico baseado em uma “cesta de consumo de beneficiários”. Com isso, seriam evitadas as limitações impostas pelo sistema atual, na política de determinação de reajuste do salário mínimo, decorrentes do possível déficit que seria criado para a seguridade social em caso de reposição com ganho.

A receita vinculada para cada componente de seguridade social (seguro social, saúde e assistência social) traria grande vantagem com relação ao controle orçamentário, uma vez que as despesas não são intercambiáveis.

7.5 - Considerações Finais

O diagnóstico do sistema de seguridade brasileiro indica a necessidade de uma reforma profunda e inadiável. Esta reforma deve ter como suas grandes metas a justiça social e o equilíbrio econômico-financeiro do novo sistema, respeitando-se, no entanto, os direitos adquiridos no antigo sistema.

Vale ressaltar que o momento político no país é extremamente apropriado para debates, tendo em vista o início do processo de revisão constitucional que deverá ocorrer a partir de outubro do corrente ano. Há que se ter em mente que grande parte dos dispositivos que regem a Seguridade está inscrita direta e explicitamente na Constituição de 1988.

Também sob o ponto de vista macroeconômico, o momento é propício à discussão de reformas na seguridade. O Brasil é um dos poucos países do continente que ainda não implementou um plano de ajustamento que possibilite sua inserção no novo cenário internacional. Dessa forma, é no contexto de um conjunto mais amplo de medidas, na área macro, que se colocam aquelas relativas à seguridade, permitindo assim uma política consistente em todas as áreas.

É claro que, apesar desses fatores favoráveis, as necessárias reformas na área social demandarão considerável esforço e competência por parte do governo e das várias áreas da sociedade civil envolvidas na questão da seguridade.

A sociedade brasileira deverá passar por um processo de conscientização e de mudança de mentalidade, como condição necessária a uma reforma da seguridade. Para tanto, é fundamental que fique claro qual o limite de mobilidade econômico-financeira a ser respeitado, desfazendo-se o mito de um Estado beneficente e paternalista, que tudo financia sem restrições. Acima de tudo, é preciso que fique claro quem paga, bem como quem recebe e quanto recebe em termos de benefícios e serviços, explicitando os subsídios cruzados e os conflitos de interesse dos grupos envolvidos.

Finalmente, dentro do contexto de mudanças, é fundamental uma reformulação do aparato de incentivo, regulamentação e controle do próprio Estado. De fato, a discussão sobre "privatização" da seguridade social é totalmente desprovida de sentido. Por absurdo que pareça, uma reforma de cunho absolutamente liberal, como a proposta, não pode prescindir do fortalecimento do próprio Estado em termos de suas funções precípuas e indelegáveis. Em realidade, o que se propõe é que, deixando de ser um ineficiente provedor de toda espécie de benefícios e serviços, o papel seja

focalizado e fortalecido nas tarefas de incentivo, regulamentação e controle de uma nova seguridade social.

Bibliografia

- MOREIRA, R. B. *Modelo multissetorial de consistência*. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 1991 (Texto para Discussão, 217).
- OLIVEIRA, F. E. B. de e AZEVEDO, M. E. R. M. *Previdência social*. Brasília: IPEA/IPLAN, nov. 1983 (Versão Preliminar).
- OLIVEIRA, F. E. B. de e BELTRÃO, K. I. *Perspectivas da seguridade social - 1989/2010. Perspectivas da Economia Brasileira - 1989*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, p. 611-633, 1989.
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I. e MÉDICI, A. C. *Proposta de um modelo de seguridade social*. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1992 (Relatório Interno, 03/92).
- OLIVEIRA, F. E. B. de, HENRIQUES, M. H. F. da T. e BELTRÃO, K. I. *Um modelo para projeção de tendências a médio prazo da previdência social brasileira*. *Previdência em Dados*, v.1, n.2, p. 5-16, jan./mar. 1986.
- OLIVEIRA, F. E. B. de et alii. *Tendências a médio prazo da previdência social brasileira: um modelo de simulação*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, jan. 1985 (Texto para Discussão Interna, 73).
- . *Metodologia de projeção de gastos previdenciários e assistenciais*. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 1990 (ESEP, 4).
- . *Perspectivas econômico-financeiras da seguridade social após a Nova Constituição. Perspectivas da Economia Brasileira - 1992*. Brasília: IPEA, p.245-271, 1991.
- . *Cenários da previdência social e reflexos para os fundos de pensão*. Rio de Janeiro: ABRAPP e EPGE/FGV, 1992.

Indicadores de Liquidez: Agregação Monetária com o Índice de Divisia*

José W. Rossi**

A mensuração do estoque de moeda pela simples soma de ativos no cálculo dos agregados monetários tradicionais — M1, M2, M3 e M4 — é inadequada, pois implica supor que há uma perfeita substituição entre ativos heterogêneos.¹ Reconhecendo esse problema, Friedman e Schwartz (1970) ressaltaram a necessidade de se “definir a quantidade de moeda como uma soma ponderada dos valores agregados de todos os ativos, com a ponderação para cada ativo variando de zero a um, sendo este último peso atribuído àquele ativo ou ativos com maior quantidade de serviço monetário (*moneyness*) por dólar de valor agregado” (p.151). Dentro desse espírito, Barnett (1978 e 1980) demonstra que o índice de Divisia é um procedimento adequado para agregar os distintos ativos financeiros de uma economia. Essencialmente, a fórmula para calcular o fluxo de serviços monetários dos ativos que compõem um dado agregado monetário seria, nesse caso [ver Rossi (1993) e Rossi e Silva (1991a)]:

$$\theta_t = \theta_{t-1} \prod_{i=1}^n (m_{it}/m_{i,t-1})^{s_{it}^*}$$

onde θ_t é a quantidade de serviços monetários do agregado, no período t ; m_i

é quantidade do ativo i ; $s_{it}^* = (s_{it} + s_{i,t-1})/2$, com $s_{it} = p_{it} m_{it} / \sum_{k=1}^n p_{kt} m_{kt}$

sendo a fração de dispêndios no ativo i ; e p_i é o preço desse ativo.

Para o cálculo das frações de dispêndio (s_{it}), é necessário atribuir preço a um ativo monetário. A solução para esse problema foi proposta, em contri-

* Agradeço a Regis Bonelli e Armando Castelar Pinheiro pelos comentários e sugestões.

** Do IPEA/DIPES.

1 Os agregados monetários são assim definidos: M1 = papel-moeda em poder do público mais depósitos à vista; M2 = M1 mais títulos federais em poder do público; M3 = M2 mais depósitos em caderneta de poupança; e, finalmente, M4 = M3 mais títulos privados.

buições aparentemente independentes, por Barnett (1978) e Donovan (1978), que demonstraram ser o custo de oportunidade desse ativo efetivamente o seu preço, o qual é dado por [ver Rossi (1993) e Rossi e Silva (1991a)]:

$$p_{it} = \frac{\bar{p}_t (R_t - r_{it})}{1 + R_t}$$

onde r_{it} é a taxa de juros nominal do ativo i , que é zero no caso desse ativo ser a moeda; \bar{p}_t é um índice geral de preços ao consumidor; e R_t é uma taxa de juros máxima na economia, a qual indicaria o retorno de um ativo, cuja função básica é a transferência intertemporal da riqueza (não devendo, pois, contemplar qualquer aspecto relativo à liquidez do ativo). Não é necessário utilizar o índice geral de preços na implementação da fórmula do índice de Divisia, já que o índice de preço figura tanto no numerador como no denominador dos vários fatores de ponderação da fórmula. Assim, $(R_t - r_{it})$ é a rentabilidade que se deixa de ganhar ou o custo de oportunidade que se tem por reter o ativo financeiro i durante um período. Se esse ativo não fosse retido, poder-se-ia aplicá-lo à taxa de juros R_t , disponível no mercado. É claro que só se abre mão desses juros em troca dos serviços monetários que a retenção do ativo proporciona ao seu detentor. $(R_t - r_{it})$ é, pois, o preço que se paga pelos serviços monetários do ativo.

A maior dificuldade no cálculo do custo de oportunidade de um ativo é a escolha da taxa de juros máxima na economia, R , que, conforme foi ressaltado, deveria refletir apenas a transferência intertemporal da riqueza, e não aspectos relativos à liquidez do ativo. Neste estudo, que usa dados mensais do período de janeiro de 1980 a dezembro de 1992, foram considerados dois critérios alternativos na escolha de R . Primeiramente, tomou-se o valor máximo entre as taxas de juros dos vários ativos que compõem o agregado monetário, multiplicando-o, em seguida, pelo fator 1,05 para que o custo de oportunidade de cada ativo fosse positivo.² O segundo critério consistiu na escolha do maior valor entre o selecionado pelo critério que acabamos de descrever e os valores relativos à taxa de variação, respectivamente, dos índices das Bolsas de Valores do Rio de Janeiro (IBVRJ) e de São Paulo (Ibovespa) e da taxa de câmbio (Cr\$/US\$) no mercado paralelo. Os resultados pelos dois critérios diferem um pouco.³ O segundo deles produz resultados

2 Conforme foi constatado por Rossi e Silva (1991a), os resultados pouco mudaram quando essa multiplicação foi alternativamente feita usando-se o fator 1,10.

3 Essas observações não são conflitantes com aquelas da nota anterior, que tratam na verdade de um mesmo critério na escolha de R , e parecem contrariar a observação de Barnett e Spindt (1982), segundo a qual experimentos por eles realizados sugerem ser o índice de Divisia robusto a variações na taxa de juros máxima da economia que estejam dentro de valores plausíveis. Ressalte-se que também Chou (1991) concluiu, numa aplicação para os Estados Unidos, ser o índice de Divisia sensível à escolha de R .

sempre melhores quanto à correlação do agregado monetário com a taxa de inflação, o que é um aspecto positivo, já que se está utilizando o mais abrangente dos dois critérios. A análise aqui se limita, pois, ao uso do segundo critério na escolha de *R*.

A Tabela 8.1 apresenta os números que serviram de base para traçar os Gráficos 8.1A-8.1D, que comparam a liquidez real, nos vários conceitos de moeda, medida, respectivamente, pela soma simples de ativos e através da agregação com o índice de Divisia. O caso do agregado M4 é o mais interessante para se analisar, já que, por envolver uma ampla variedade de ativos, deixa mais evidente os méritos da agregação pelo índice de Divisia. Maior atenção será dada, pois, a esse agregado monetário.

Note-se, nos Gráficos 8.1A-8.1C, que, embora a liquidez tenha, em geral, caído mais acentuadamente com a ponderação dos ativos pelo índice de Divisia, situação inversa ocorrera logo após o congelamento dos ativos no Plano Collor (fevereiro de 1990), quando a liquidez caiu bem mais pela soma simples de ativos. A subsequente recomposição da liquidez foi, por outro lado, maior com o índice de Divisia. É simples a explicação para esses episódios. É bom lembrar que houve uma queda significativa nos estoques dos ativos, principalmente nos títulos federais, cujo estoque reduziu-se em 70% entre fins de fevereiro e fins de março, enquanto foi imediata a recomposição dos ativos que compõem o agregado M1, aumentando 194% naquele mesmo período [ver Rossi e Silva (1991*b*)]. Como no índice de Divisia, distintamente do caso da soma simples de ativos, é maior o peso atribuído aos ativos que compõem o agregado monetário M1 relativamente àquele dos títulos federais que são parte dos agregados mais amplos — pois é maior o custo de oportunidade dos ativos daquele agregado —, então o efeito sobre a liquidez que acabamos de destacar segue-se naturalmente. Deve ser notado, ainda, que como a ponderação utilizada no índice de Divisia é uma média de duas frações de dispêndio, adjacentes, isso tende a diluir o efeito sobre os índices de liquidez causado por mudanças bruscas na composição de ativos, as quais são logo revertidas.

Vale observar que, embora a tendência geral do agregado monetário M1, no seu conceito de soma simples de ativos, seja semelhante àquela obtida para o índice de Divisia dos vários agregados monetários mais amplos, estes últimos têm menor dispersão nas suas taxas de variação. Isso pode ser visto no Gráfico 8.1D que mostra o caso dos agregados M1-soma simples e M4-índice de Divisia. Da menor dispersão na taxa de variação do agregado calculado pelo índice de Divisia resulta que a sua velocidade de circulação é mais estável do que aquela do agregado M1-soma simples, conforme se verá.

Os fatores de ponderação nos dois métodos (soma simples e ponderação pelo índice de Divisia), para o caso do agregado M4, e que são responsáveis pela discrepância observada no comportamento da liquidez, estão nos Gráficos 8.2A-8.2D. Observe-se que a variância dos pesos é bem maior no caso do índice de Divisia. Isso sugere ter havido uma intensa recomposição nas carteiras de ativos que, apesar de possuírem elevada elasticidade de substi-

TABELA 8.1
Agregados Monetários Reais

	M1	M2		M3		M4	
		DIV	SS	DIV	SS	DIV	SS
Jan.1980	100	100	100	100	100	100	100
Fev.	100	101	101	100	100	101	101
Mar.	97	97	97	97	97	98	97
Abr.	100	99	98	99	99	99	99
Maió	99	100	99	99	99	98	98
Jun.	102	99	98	98	98	97	96
Jul.	92	91	91	92	93	91	91
Ago.	91	91	90	90	91	89	89
Set.	89	90	89	89	90	87	88
Out.	86	86	86	86	87	84	85
Nov.	87	86	85	86	85	84	83
Dez.	92	90	87	90	86	87	83
Jan.1981	80	79	79	80	82	78	80
Fev.	77	77	78	78	80	76	78
Mar.	70	73	76	74	78	72	76
Abr.	72	76	80	77	84	75	81
Maió	71	76	80	76	83	75	81
Jun.	74	79	83	79	86	77	83
Jul.	70	78	84	81	90	80	87
Ago.	69	77	84	80	89	79	86
Set.	68	77	84	80	89	79	87
Out.	73	83	90	86	96	85	94
Nov.	76	86	94	88	98	87	95
Dez.	89	99	105	97	106	96	102
Jan.1982	78	89	97	93	104	91	101
Fev.	75	86	94	89	100	88	98
Mar.	68	82	91	86	98	86	96
Abr.	70	84	93	88	101	88	99
Maió	70	84	93	87	100	88	99
Jun.	69	86	96	88	101	89	100
Jul.	69	84	93	88	102	89	101
Ago.	65	81	91	85	99	87	98
Set.	66	83	93	88	102	89	101
Out.	68	85	95	92	106	93	106
Nov.	70	88	97	93	106	94	106
Dez.	74	92	101	96	109	97	108
Jan.1983	68	86	96	93	107	94	106
Fev.	65	82	92	89	102	91	103
Mar.	58	75	84	82	95	85	97
Abr.	58	74	82	81	96	85	98
Maió	56	72	81	79	94	83	96
Jun.	56	71	79	77	91	80	93
Jul.	50	65	75	72	88	75	90
Ago.	47	63	74	71	91	74	91

(continua)

	M1	M2		M3		M4	
		DIV	SS	DIV	SS	DIV	SS
Set.	46	56	66	67	85	70	86
Out.	44	56	65	66	84	70	86
Nov.	43	54	63	66	84	70	86
Dez.	47	55	64	67	84	71	87
Jan.1984	43	52	61	65	82	70	86
Fev.	39	48	56	60	78	67	83
Mar.	38	48	58	60	80	67	86
Abr.	40	49	59	62	82	69	87
Mai	39	51	62	63	83	70	89
Jun.	38	51	62	62	83	70	89
Jul.	37	51	65	63	86	70	92
Ago.	37	52	68	64	88	71	94
Set.	38	55	73	67	93	73	97
Out.	35	54	75	66	94	73	98
Nov.	37	58	81	70	100	77	104
Dez.	44	62	85	72	101	79	106
Jan.1985	35	55	81	66	99		
Fev.	36	56	82	67	101		
Mar.	35	55	82	66	100		
Abr.	36	58	90	70	108		
Mai	36	62	97	73	114		
Jun.	40	66	105	77	120		
Jul.	41	70	111	79	123		
Ago.	41	70	110	76	118		
Set.	44	72	112	78	121		
Out.	41	73	116	79	124		
Nov.	45	72	113	77	121		
Dez.	53	76	116	81	124		
Jan.1986	41	65	105	72	118		
Fev.	41	64	104	71	119		
Mar.	69	84	127	85	130		
Abr.	83	90	136	87	134		
Mai	96	96	145	91	139		
Jun.	110	101	151	96	144		
Jul.	109	99	148	94	143		
Ago.	115	102	151	97	145		
Set.	120	105	156	100	150		
Out.	127	106	155	101	149		
Nov.	130	104	152	99	146		
Dez.	130	105	155	100	146		
Jan.1987	91	82	131	78	131		
Fev.	84	78	132	75	135		
Mar.	83	77	131	74	138		
Abr.	58	61	115	60	127		
Mai	46	53	114	52	126		

(continua)

	M1	M2		M3		M4	
		DIV	SS	DIV	SS	DIV	SS
Jun.	48	53	109	52	122		
Jul.	48	53	110	54	127		
Ago.	51	54	111	55	129		
Set.	51	55	114	56	131		
Out.	51	56	117	57	132		
Nov.	51	56	119	57	132		
Dez.	57	61	123	61	137		
Jan. 1988	43	53	115	55	131		
Fev.	41	50	109	54	129		
Mar.	39	48	104	54	128		
Abr.	37	49	107	54	129		
Maio	37	50	110	54	130		
Jun.	36	52	121	56	139		
Jul.	32	49	119	54	138		
Ago.	29	49	124	54	142		
Set.	30	48	119	53	138		
Out.	31	48	115	52	134		
Nov.	29	46	114	51	133		
Dez.	34	53	125	57	141		
Jan. 1989	30	46	107	50	124		
Fev.	28	49	120	54	138		
Mar.	30	56	140	62	160		
Abr.	43	63	156	69	179		
Maio	36	57	141	64	164		
Jun.	32	54	138	58	153		
Jul.	26	45	129	50	140		
Ago.	22	42	127	46	136		
Set.	22	41	124	44	129		
Out.	21	41	125	44	128		
Nov.	21	40	125	42	124		
Dez.	27	48	139	47	131		
Jan. 1990	18	40	122	39	115	41	107
Fev.	20	42	121	43	120	44	109
Mar.	32	35	53	34	62	32	47
Abr.	39	45	68	40	66	40	61
Maio	48	51	77	42	68	43	64
Jun.	44	44	64	36	58	39	60
Jul.	39	42	63	35	59	38	61
Ago.	38	40	61	34	58	38	61
Set.	39	40	58	34	57	37	62
Out.	34	37	56	32	55	36	62
Nov.	35	37	56	31	54	35	61
Dez.	41	40	58	34	56	38	61
Jan. 1991	29	35	57	30	56	34	62
Fev.	37	35	54	30	54	32	57

(continua)

	M1	M2		M3		M4	
		DIV	SS	DIV	SS	DIV	SS
Mar.	36	29	41	27	45	31	53
Abr.	34	27	39	25	44	30	53
Maió	35	28	41	26	46	31	57
Jun.	36	29	41	27	46	31	56
Jul.	32	27	40	25	46	31	59
Ago.	32	27	41	25	46	31	59
Set.	35	28	41	26	45	32	58
Out.	26	23	39	23	43	28	55
Nov.	25	23	38	22	42	27	52
Dez.	30	27	45	27	51	32	62
Jan.1992	24	25	48	25	53	32	66
Fev.	24	26	51	26	55	33	66
Mar.	20	23	55	24	59	33	74
Abr.	22	25	59	27	63	35	79
Maió	21	24	61	26	63	35	80
Jun.	22	26	66	27	67	37	86
Jul.	21	24	66	26	68	37	89
Ago.	21	25	70	26	70	38	92
Set.	20	24	65	25	67	37	89
Out.	20	23	66	25	68	37	91
Nov.	22	26	73	27	73	39	94
Dez.	25	28	71	29	73	41	97

tuição entre si, são menos que substitutos perfeitos. Quanto à maior ponderação do papel-moeda e dos depósitos à vista (s_1), no caso do índice de Divisia, relativamente àquela da soma simples de ativos, isso reflete, é claro, a condição de maior liquidez desses ativos comparativamente àquela dos demais ativos.

É importante relacionar essas distintas medidas de liquidez com a variável taxa de inflação, o que é feito na Tabela 8.2, na qual se tem o resultado da regressão entre a taxa de variação na liquidez nominal (medida pela soma simples e pela ponderação com o índice de Divisia) e a taxa de inflação. Verifica-se que, além de ser melhor o ajustamento da regressão, é mais próxima da proporcionalidade a relação entre o índice de liquidez e a taxa de inflação, quando o agregado monetário é calculado pelo índice de Divisia. Para efeito de comparação, o uso do agregado M1 nesse mesmo exercício produziu um coeficiente de 0,35 para a inclinação da reta ajustada, e $R^2 = 0,38$.⁴

4 Observe-se que o índice de Divisia para o conceito M1 de moeda dá o mesmo resultado daquele da soma simples dos ativos, já que estes por não terem qualquer remuneração têm ponderações idênticas nos dois métodos de agregação.

Gráfico 8.1A
Agregado Monetário Real (M2)

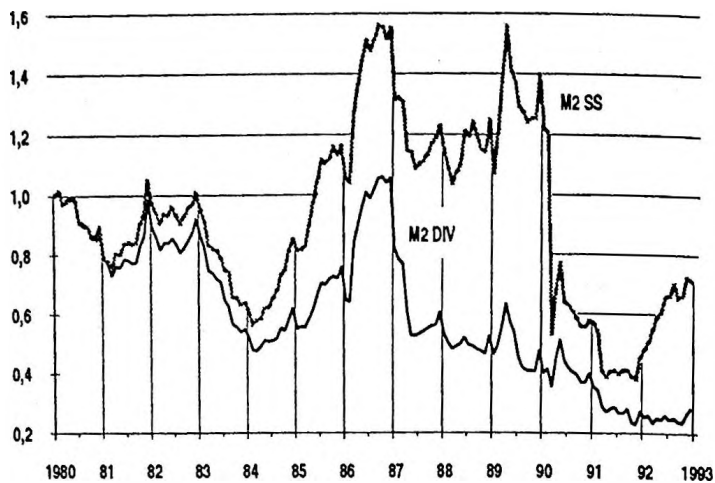


Gráfico 8.1B
Agregado Monetário Real (M3)

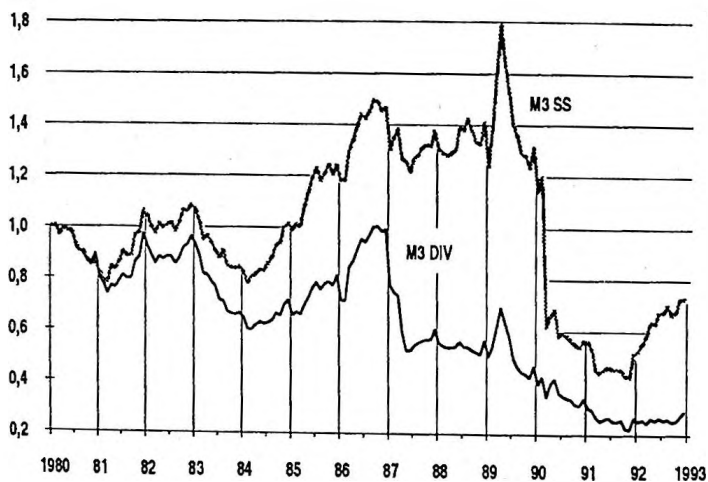


Gráfico 8.1C
Agregado Monetário Real (M4)

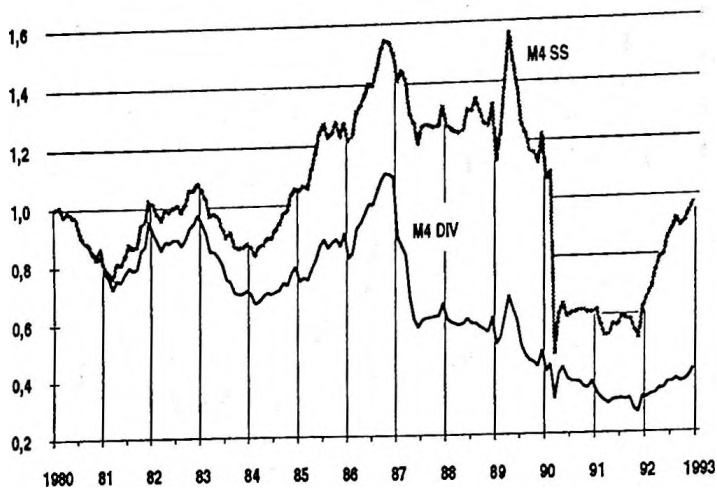


Gráfico 8.1D
Agregado Monetário Real

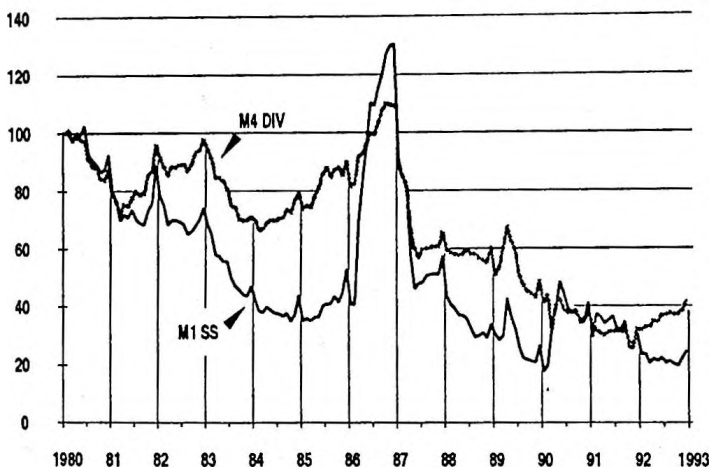


Gráfico 8.2A
Fator de Ponderação do Agregado M4 (s1)

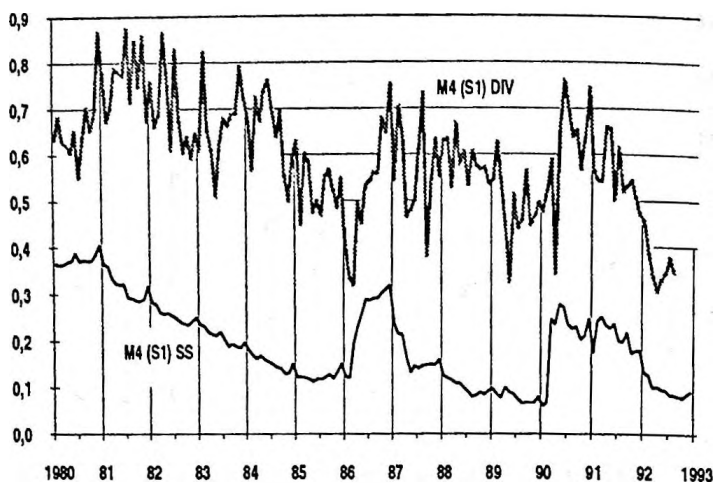


Gráfico 8.2B
Fator de Ponderação do Agregado M4 (s2)

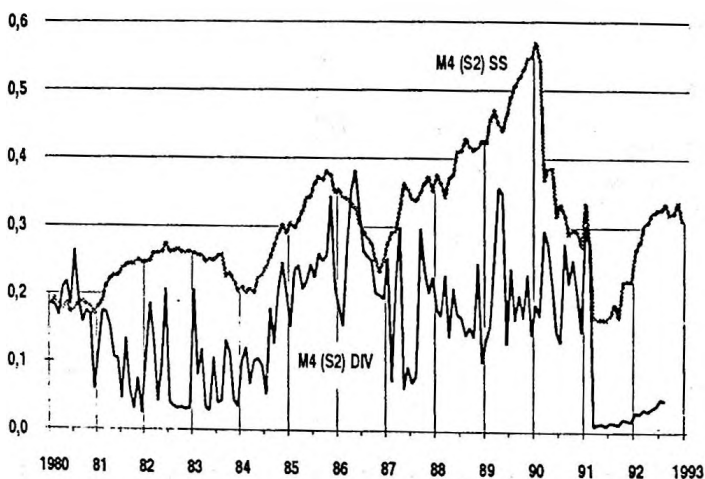


Gráfico 8.2C

Fator de Ponderação do Agregado M4 (s3)

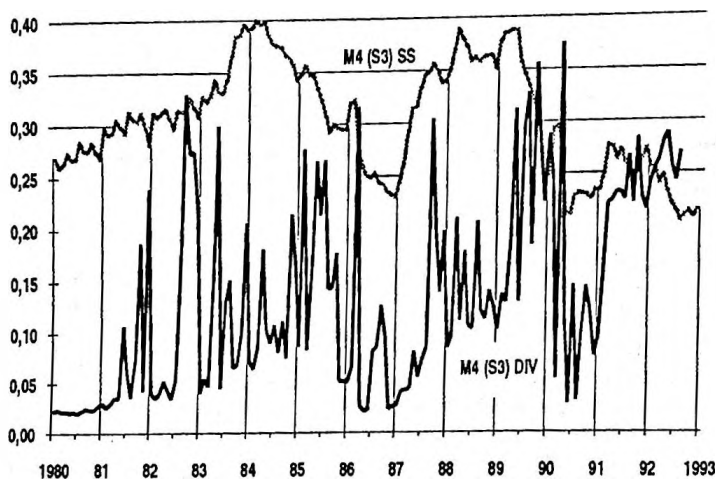


Gráfico 8.2D

Fator de Ponderação do Agregado M4 (s4)

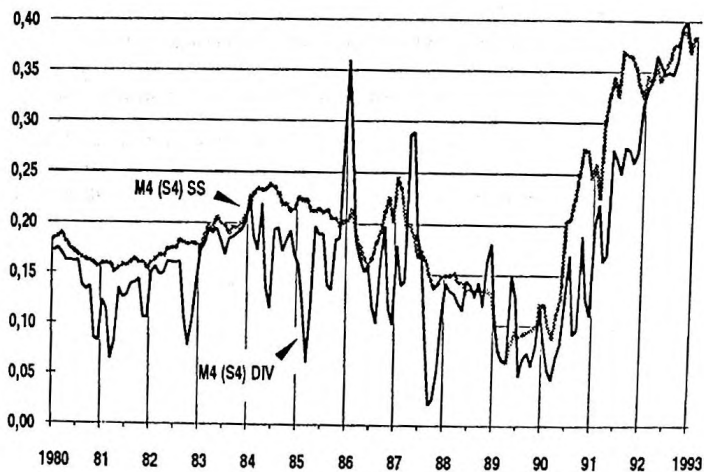


TABELA 8.2
Variável Dependente: Taxa de Inflação - Jan. 1980 a Dez. 1992
 (Dados mensais)

	$\Delta M2$		$\Delta M3$		$\Delta M4$	
	Coef.	R ²	Coef.	R ²	Coef.	R ²
Div Crit 2	0,683 (13,6)	0,547	0,794 (16,1)	0,629	0,817 (15,4)	0,609
Soma Simples	0,591 (9,6)	0,374	0,765 (12,8)	0,517	0,695 (10,7)	0,427

Nota: Dados entre parênteses são as estatísticas t.

Crítério 2 = R max (critério 1, Ibovespa, IBV Rlo, câmbio paralelo).

Como se sabe, a base monetária é controlada com certa precisão pelas autoridades monetárias, mas não a liquidez na economia (medida pelos agregados mais amplos), já que esta depende do comportamento dos agentes econômicos (indivíduos e bancos comerciais) quanto à escolha das suas carteiras de ativos financeiros, cuja previsão não é tarefa fácil. Entretanto, a variável de maior interesse é, freqüentemente, aquela que mede a liquidez na economia, pois é a que está mais diretamente associada aos problemas de inflação, por exemplo. Se o multiplicador monetário, que é a razão entre o agregado e a base monetária, é estável ou pode ser previsto a partir do comportamento da base monetária, isso mostraria até que ponto as autoridades monetárias conseguiriam controlar a liquidez na economia.

O Gráfico 8.3 compara os multiplicadores monetários, nos conceitos soma simples e agregação pelo índice de Divisia, para o conceito M4 de moeda. Vê-se que o multiplicador tem menor variância no caso do índice de Divisia. Assim, a liquidez, quando medida por esse método, seria melhor controlada pelas autoridades monetárias. Essa propriedade, bem como a sua relação mais próxima com a taxa de inflação antes discutida, sugere que a agregação de ativos pelo índice de Divisia é superior à tradicional soma simples de ativos.

Os Gráficos 8.4A e 8.4B apresentam a velocidade de circulação, respectivamente, dos agregados M4-soma simples e M4-índice de Divisia, e deste último com o agregado M1-soma simples.⁵ Comparando-se o Gráfico 8.4A com o Gráfico 8.5, que mostra o comportamento das taxas de juros, verifica-se que a velocidade de circulação do agregado calculado pelo índice de Divisia está mais de acordo com o que se deve esperar, vale dizer, a velocidade aumenta com a taxa de juros; essa relação é menos nítida no caso do agregado calculado pela soma simples de ativos. A razão para um aumento na velocidade de circulação decorre do fato de que com o aumento na taxa

⁵ No cálculo da velocidade de circulação, usou-se o índice do Produto Industrial, estimado pelo IBGE, como proxy para o PIB, já que não se dispõe de estimativas mensais para essa variável.

Gráfico 8.3
Multiplicador Monetário (M4)

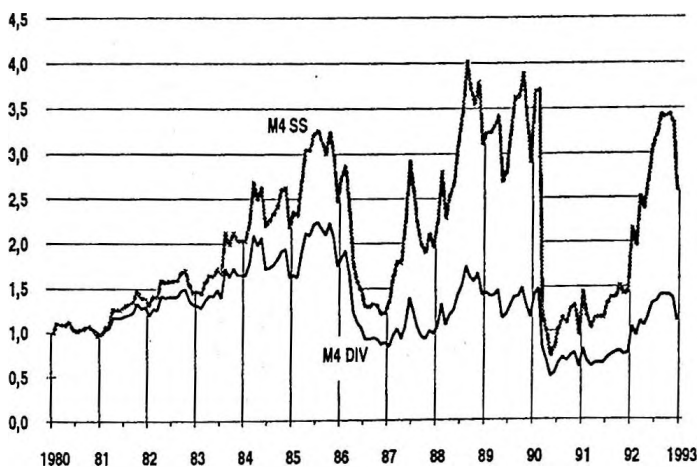


Gráfico 8.4A
Velocidade de Circulação (M4)

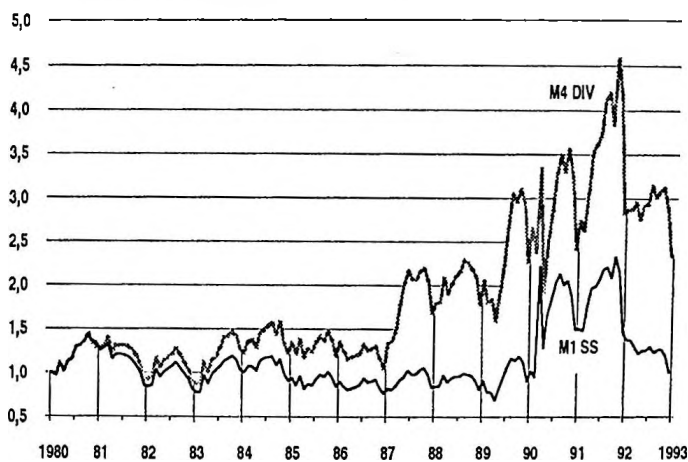


Gráfico 8.4B
Velocidade de Circulação

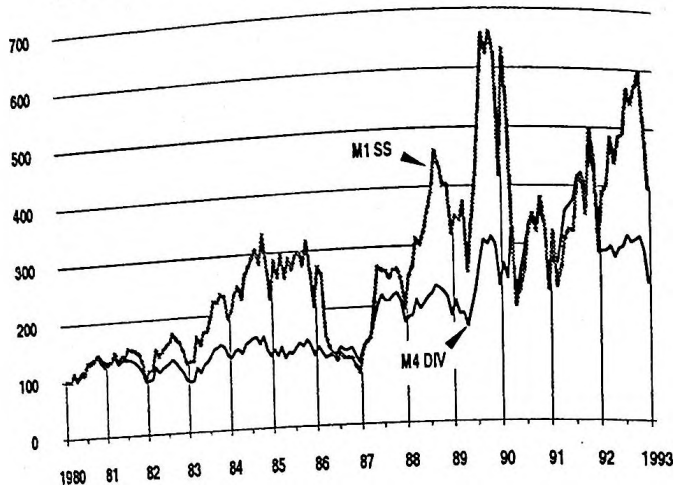
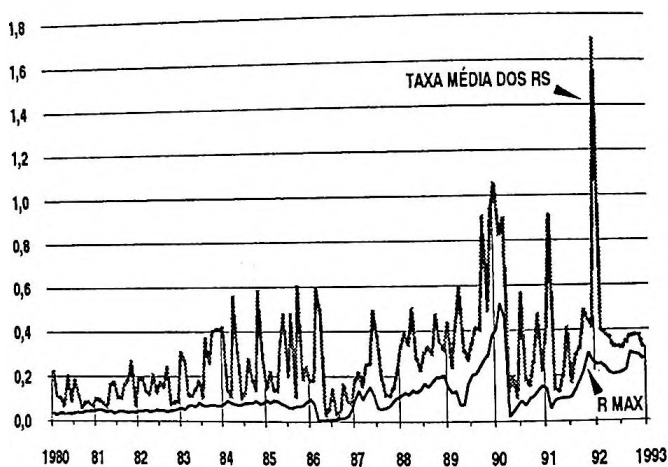


Gráfico 8.5
Taxas de Rentabilidade dos Ativos



de juros haveria uma substituição de ativos mais líquidos por aqueles menos líquidos. A agregação pelo Índice de Divisia trata esses ativos como sendo substitutos imperfeitos, o que não é o caso na soma simples de ativos. Quanto ao Gráfico 8.4B, ele confirma o fato de que, apesar da tendência semelhante no comportamento dos agregados M4-Índice de Divisia e M1-soma simples, a dispersão menor na taxa de variação do primeiro (ver o Gráfico 8.1D) leva a que este apresente uma velocidade de circulação mais estável.

Como observações finais, reconheça-se que, por ser o período aqui analisado curto e bastante atípico (ao aliar estagnação econômica com altas taxas de inflação), não se pode pretender chegar a respostas definitivas para as questões acima tratadas. A obtenção de resultados em bases mais sólidas requer, certamente, séries de dados bem maiores do que as utilizadas neste estudo. Outro ponto a merecer investigação é a questão da estabilidade da demanda por moeda. Se essa demanda é instável, então, não se poderá prever os efeitos da oferta monetária sobre a taxa de inflação e o nível de atividade econômica, por exemplo. Em estudo anterior, que utilizou dados trimestrais no período 1966/85, constatamos [ver Rossi (1988)] que a demanda por moeda especificada na sua forma convencional [como usada em Goldfeld (1976), por exemplo, em que os encaixes reais são uma função de variáveis tais como o PIB real, a taxa nominal de juros e, no caso do Brasil, a taxa de inflação] apresentou certa instabilidade na primeira metade da década de 80 relativamente à década anterior, em particular quando os encaixes monetários foram definidos no conceito M1 de moeda. Seria natural indagar-se, pois, se tal instabilidade não teria sido causada pelo uso inadequado da soma simples de ativos (ou exclusão indevida de ativos, em se tratando de M1) na composição do agregado monetário. A investigação de tão importantes questões merece, entretanto, um outro estudo.

Bibliografia

- BARNETT, W.A. The user cost of money. *Economics Letters*, n.2, p.145-149, 1978.
- . Economic monetary aggregates: an application of index number and aggregation theory. *Journal of Econometrics*, v.14, p.11-48, Suppl., Sep.1980.
- BARNETT, W.A. e SPINDT, P.A. *Divisia monetary aggregates: compilation, data, and historical behavior*. Washington, D.C.: Board of Governors of the Federal Reserve System, May 1982. 19 p.
- BARNETT, W.A., FISHER, D. e SERLETIS, A. Consumer theory and the demand for money. *Journal of Economic Literature*, v.30, n.4, p.2.086-2.119, Dec. 1992.

- CHOU, Nan-Ting. An alternative monetary policy target: the new benchmark Divisia monetary index. *Applied Economics*, v.23, p.1.699-1.705, 1991.
- DONOVAN, D.J. Modeling the demand for liquid assets: an application to Canada. *IMF Staff Papers*, v.25, ns. 3/4, p.676-704, 1978.
- FRIEDMAN, M. e SCHWARTZ, A.J. *Monetary statistics of the United States: estimates, sources, methods*. New York: Columbia University Press, 1970.
- GOLDFELD, S.M. The case of the missing money. *Brookings Papers on Economic Activity*, n.3, p.683-739, 1976.
- ROSSI, J.W. A demanda por moeda no Brasil: o que ocorreu a partir de 1980? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.18, n.1, p.37-53, abr. 1988.
- . *Agregação monetária com o índice Divisia: aplicação ao caso brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, maio 1993 (Texto para Discussão, 301).
- ROSSI, J. W. e SILVA, M. da C. Índices ponderados de agregados monetários para o Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.21, n.3, p. 511-532, dez. 1991a.
- . A liquidez revisitada. *Perspectivas da Economia Brasileira - 1992*. Rio de Janeiro: IPEA, Cap. 3, p. 41-57, 1991b.

**O BRASIL E A
ECONOMIA INTERNACIONAL**

O Cenário Econômico Internacional e as Perspectivas da Economia Brasileira*

Marcelo José B. Nonnenberg**

Carlos Frederico B. de Souza***

Sérgio Waddington***

A abertura da economia brasileira torna essencial acompanhar a evolução das economias dos principais países industrializados e da América Latina, nossos maiores parceiros comerciais. Descrever essa evolução e analisar seus impactos sobre o Brasil constitui o objetivo deste capítulo. Nesse sentido, a Seção 9.1 apresenta a evolução recente e as perspectivas da economia mundial, realçando o descompasso cíclico das principais economias industrializadas. Já a Seção 9.2 analisa o ajuste efetuado pelos nossos maiores parceiros latino-americanos e examina suas perspectivas de curto prazo. Finalmente, a Seção 9.3 analisa quais as implicações desse quadro internacional sobre a economia brasileira, em particular sobre o comércio exterior.

9.1 - Evolução e Perspectivas dos Países Industrializados

9.1.1 - O Crescimento Mundial e o Descompasso Cíclico

A economia mundial expandiu-se sensivelmente no período que se seguiu à recessão ocasionada pelo segundo choque de petróleo, chegando a crescer mais de 4% em 1988. A partir de então, no entanto, o crescimento do produto mundial experimenta uma desaceleração, tendo apresentado em 1991 o pior desempenho do pós-guerra, quando atinge apenas 0,6%, com acentuada redução da demanda doméstica, principalmente em baixos níveis de consumo e investimento privado (ver Tabela 9.1). Altas taxas de juros reais, reestruturação dos passivos financeiros acumulados ao longo dos anos 80, além da significativa diminuição dos gastos militares americanos e das tensões nos mercados financeiros e cambiais, constituem os principais motivos dessa desaceleração.

* Os autores agradecem os comentários feitos por Regis Bonelli, Ricardo Markwald e Armando Castelar Pinheiro a uma versão anterior deste trabalho.

** Do IPEA/DIPES.

***Pesquisadores contratados pelo Projeto PNUD-BRA 93/011.

TABELA 9.1

Países Industrializados

Taxa Real de Crescimento do PIB

ANOS	OCDE	G-7	ESTADOS UNIDOS	JAPÃO	ALEMANHA
1990	2,4	2,3	0,8	4,8	5,1
1991	0,7	0,7	-1,2	4,0	3,7
1992	1,5	1,6	2,1	1,3	2,0
1993*	1,2	1,3	2,6	1,0	-1,9
1994*	2,7	2,8	3,1	3,3	1,4

Inflação — Deflator do Consumo Privado

ANOS	OCDE	G-7	ESTADOS UNIDOS	JAPÃO	ALEMANHA
1990	4,6	4,2	5,2	2,6	2,6
1991	4,6	4,1	4,3	2,5	3,8
1992	3,6	3,1	3,0	2,0	4,7
1993*	3,3	2,9	2,9	1,4	4,3
1994*	3,0	2,6	2,8	1,3	3,1

(continua)

Taxa de Desemprego

ANOS	OCDE	G-7	ESTADOS UNIDOS		JAPÃO	ALEMANHA
			C. PRAZO	L. PRAZO		
1990	6,4	5,7	5,5	2,1	6,2	
1991	7,2	6,6	6,7	2,1	6,7	
1992	7,9	7,2	7,4	2,2	7,7	
1993*	8,5	7,5	7,0	2,5	10,1	
1994*	8,6	7,5	6,5	2,6	11,3	

OBS: Em 1990 somente Alemanha Ocidental,,

Taxa de Juros

ANOS	ESTADOS UNIDOS		JAPÃO		ALEMANHA	
	C. PRAZO	L. PRAZO	C. PRAZO	L. PRAZO	C. PRAZO	L. PRAZO
1990	7,5	8,6	7,7	7,4	4,3	4,5
1991	5,4	7,9	7,2	6,7	9,2	8,5
1992	3,4	7,0	4,3	5,3	9,5	7,9
1993*	3,0	6,0	3,3	4,9	7,0	6,5
1994*	3,8	5,6	3,5	5,4	4,7	6,2

(continua)

Déficit em Conta Corrente

(Em % do PIB)

ANOS	OCDE	G-7	ESTADOS UNIDOS	JAPÃO	ALEMANHA
1990	-0,7	-0,6	-1,6	1,2	3,2
1991	-0,1	-0,1	-0,1	2,2	-1,2
1992	-0,2	-0,2	-1,0	3,2	-1,3
1993*	-0,2	-0,2	-1,3	3,3	-1,5
1994*	-0,1	-0,1	-1,4	3,3	-1,5

Déficit Fiscal do Governo

(Em % do PIB)

ANOS	G-7	ESTADOS UNIDOS	JAPÃO	ALEMANHA
1990	-2,6	-3,0	-0,3	-2,9
1991	-3,1	-3,7	-0,3	-1,9
1992	-4,2	-5,0	-1,6	-1,4
1993*	-4,2	-4,1	-2,1	-2,4
1994*	-3,1	-3,5	-2,2	-2,3

Fonte: OCDE,

* Projeções

A taxa de desemprego na maioria dos países industrializados elevou-se significativamente desde o início dos anos 90 em consequência direta do processo de deterioração econômica, revertendo, assim, o movimento de queda observado a partir de 1984. Em fins de 1993, o número de desempregados nos países da OCDE deverá atingir 34 milhões, o que equivale a uma taxa de desemprego de aproximadamente 8%. Todavia, o fato verdadeiramente preocupante é que o nível de emprego, na atual fase de recuperação, encontra-se incomumente alto em comparação com os ciclos passados, o que reflete, portanto, uma tendência de aumento do desemprego estrutural observado ao longo dos últimos trinta anos. De fato, a cada novo ciclo recessivo, o desemprego tende a ser proporcionalmente maior que no anterior, fenômeno atribuído em larga escala ao progresso técnico associado a processos crescentemente poupadores de mão-de-obra e a uma maior regulamentação do mercado de trabalho, sobretudo nos países europeus.

O desaquecimento da economia mundial não é, entretanto, uniforme em todos os países. Ele apresenta uma dinâmica diferenciada marcada, por um lado, por um descompasso cíclico entre os principais países industrializados — fato singular no período pós-guerra — e, por outro, pela ligeira aceleração das nações em desenvolvimento, que apresentaram em seu conjunto um crescimento razoavelmente maior nos últimos anos. Assim, enquanto Estados Unidos, Reino Unido e Canadá iniciaram seus respectivos processos de desaceleração econômica a partir de 1989, França e Itália só entraram nessa fase em meados de 1990 e, por fim, Japão e Alemanha somente em 1991. Durante 1992 e início de 1993, enquanto as economias da América do Norte e do Reino Unido passam por um processo de recuperação relativamente lento, com constantes reveses, Japão e, principalmente, Alemanha ainda se encontram em recessão.

Desde 1988, o consumo e o investimento privado desaceleraram sensivelmente na América do Norte e Reino Unido, como consequência de políticas monetárias restritivas que vigoraram até fins de 1990. Nos Estados Unidos, o dispêndio em consumo apresentou uma queda de 0,6% em 1991, fato não verificado desde 1980, e os gastos em capital, por sua vez, também registraram quedas sucessivas por cinco trimestres consecutivos a começar do final de 1990. A partir de 1992, a economia americana tem apresentado um processo de reativação econômica que segue o padrão típico das recuperações denominadas “fracas” — semelhante à verificada no início dos anos 70 — caracterizado por constantes inflexões no ritmo de crescimento econômico. No Reino Unido ocorreu o mesmo fenômeno, apesar das significativas reduções nas taxas de juros de curto e longo prazos desde meados de 1990.

A Alemanha, que ainda vinha apresentando elevadas taxas de crescimento no final da década passada, logrou retardar a sua entrada na recessão em virtude de uma política fiscal francamente expansionista e da conversão monetária altamente favorável ao lado oriental, que se seguiram ao processo de unificação a partir de 1990. Os reflexos, entretanto, não tardaram a

acontecer sob a forma de elevação substancial do déficit público e de altas taxas de inflação. Em consequência do duplo esforço de estabilização e de financiamento dos gastos de investimento públicos nos novos estados do Leste (ex-Alemanha Oriental), o governo alemão impôs ao lado ocidental, por um lado, uma "taxa de solidariedade" — traduzida por uma elevação temporária nas alíquotas do Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) — e o Bundesbank, por sua vez, começou a elevar as taxas oficiais de juros desde 1991. Como decorrência, houve um enfraquecimento contínuo da demanda doméstica. O consumo reduziu-se em função da queda da renda real disponível do setor privado que se seguiu à elevação dos impostos, enquanto os patamares recordes alcançados pelas taxas de juros (os maiores em todo o período do pós-guerra) tiveram efeito inibidor sobre os investimentos privados.

No Japão, o sistema financeiro e, posteriormente, a economia como um todo, foi duramente atingido pela grave crise que se seguiu ao *boom* dos anos 80 nos mercados acionário e imobiliário. No período 1987/91, a economia japonesa cresceu fortemente com altas taxas de investimento e grande expansão dos gastos de consumo de bens duráveis. A partir de 1991 a demanda doméstica desaqueceu sensivelmente, acompanhando a deflação nos preços de ativos (ações e terra), processo iniciado em fins de 1989. Isso deteriorou gradativamente a confiança dos consumidores e dos empresários na saúde da economia, com consequências adversas sobre o consumo e o investimento. Em 1992, o governo inicia um programa de recuperação com políticas monetária e fiscal expansionistas. As reduções nas taxas oficiais de juros e dois grandes pacotes de estímulo fiscal em 1993 deverão conter a recessão em curso. Entretanto, grandes incertezas ainda persistem sobre a saúde do sistema bancário, limitando assim a expansão do crédito e a retomada mais intensa da economia japonesa.

A outra característica marcante no cenário mundial é a diferença de desempenho econômico que contrasta, de um lado, a ex-União Soviética e o Leste Europeu e, de outro, os países asiáticos mais dinâmicos, tais como Taiwan, Hong Kong, Coréia do Sul, Cingapura e China e, também, alguns países latino-americanos, principalmente México, Chile e Argentina (ver seção sobre América Latina). O primeiro grupo experimentou, principalmente desde 1990, um acentuado declínio do seu nível de atividade, explicado principalmente pela troca tumultuada e descoordenada dos sistemas políticos e econômicos por um modelo de economia de mercado. A partir das recentes experiências do Leste Europeu, evidencia-se a grande dificuldade na realização de reformas estruturais necessárias à implementação de uma economia de mercado concomitante a uma estabilização macroeconômica (ver Tabela 9.2).

O grupo das economias asiáticas, em contraste, apresentou forte crescimento ao longo dos anos 80, atingindo em 1988 uma expansão do produto real de aproximadamente 9,1%. A partir de então, o crescimento diminuiu um pouco, mas permaneceu acima tanto da média mundial como da média

TABELA 9.2

Países em Desenvolvimento

Taxa Real de Crescimento do PIB

ANOS	TOTAL	NICS ASIÁT.	LESTE EUROPEU ^a
1990	3,7	7,0	-3,6
1991	4,2	7,3	-10,1
1992	6,1	5,2	-15,5
1993 ^b	5,1	6,2	-8,8
1994 ^b	5,1	6,5	-1,6

Inflação — Preços ao Consumidor

ANOS	TOTAL	NICS ASIÁT.	LESTE EUROPEU ^a
1990	65,4	7,1	32,4
1991	35,7	7,7	100,5
1992	38,7	5,9	776,2
1993 ^b	33,6	5,3	416,2
1994 ^b	20,0	4,6	49,8

Déficit Conta Corrente

(Em US\$ Bilhões)

ANOS	TOTAL	NICS ASIÁT.	LESTE EUROPEU ^a
1990	-21,3	10,8	-17,0
1991	-81,9	7,5	-5,5
1992	-78,4	-1,5	NA
1993 ^b	-74,4	-3,0	NA
1994 ^b	-75,6	4,0	NA

Fonte: FMI.

^aInclui a ex-URSS.^bProjeções.

dos países em desenvolvimento. O resultado em 1992 foi de surpreendentes 7,9% em plena recessão mundial e, em especial, da economia japonesa, que possui grande e crescente interdependência econômica com essa região. Ao que tudo indica, esses países continuarão no biênio 1993/94 com um ritmo de expansão comercial bem acima da média mundial.

9.1.2 - Perspectivas

As projeções para os principais países industrializados apontam para uma recuperação mais significativa do produto real somente em 1994, sendo que, em 1993, esses países deverão apresentar praticamente o mesmo crescimento de 1992 (ver Tabela 9.1).

Essas projeções, no entanto, não evidenciam diferenças importantes entre esses países no período recente. De um lado, países como Estados Unidos, Canadá e Reino Unido encontram-se claramente em um processo de recuperação econômica que só deverá se fortalecer em 1994. Os demais países europeus, por outro lado, apresentaram um quadro recessivo em 1993, principalmente devido ao fraco desempenho da economia alemã. Para 1994, espera-se uma leve recuperação tanto da Alemanha como dos seus vizinhos europeus em virtude de um maior relaxamento da política monetária e de uma recuperação mais firme do consumo e dos níveis de investimento. O Japão teve um comportamento análogo ao da Alemanha, ao entrar mais tardiamente no ciclo recessivo. Entretanto, em virtude tanto do relaxamento monetário quanto dos sucessivos estímulos fiscais, a economia japonesa deverá apresentar em 1994/95 um crescimento bem mais significativo, embora em 1993 as mais recentes estimativas ainda indiquem um quadro discretamente ante recessivo.

Com relação ao mercado de trabalho, as projeções indicam a continuidade da tendência de deterioração nos próximos dois anos em decorrência dos fenômenos expostos na seção anterior. A taxa de desemprego em fins de 1994 deverá atingir 8,6%, ultrapassando os níveis da recessão do início da década passada. Essa deverá ser muito provavelmente a mais alta taxa no conjunto dos países da OCDE no decorrer dos últimos 20 anos.

A inflação nos países da OCDE deverá continuar em seu movimento de queda ao longo de 1994, atingindo níveis semelhantes aos da década de 60. A desaceleração econômica do início da atual década e o fraco crescimento nos dois últimos anos explicam essa trajetória declinante, que poderá, entretanto, ser interrompida em fins de 1994 em virtude da recuperação econômica na maioria desses países. A inflação vem diminuindo constantemente desde o início de 1991, atingindo níveis bastante reduzidos em meados de 1993. Entre os países do G-7, somente a Alemanha encontra-se com pressões inflacionárias substantivas — para os padrões do país —, em consequência de desequilíbrios fiscais.

Relativamente ao quadro fiscal, espera-se a partir de 1994 uma reversão do processo de deterioração observado na maior parte das economias industrializadas em virtude da esperada recuperação no nível de atividade. O déficit público das sete maiores economias atingiu níveis próximos de 4% do PIB em 1993, devendo se reduzir para cerca de 3,4% em 1994. Cabe lembrar que, em virtude da existência de um sensível componente estrutural nesses déficits, Estados Unidos e Alemanha estão tentando implementar uma política

fiscal para a redução desses desequilíbrios, enquanto, por outro lado, o Japão deverá caminhar em sentido oposto, como indicam os sucessivos estímulos fiscais elaborados desde 1992.

No setor externo, o processo de deterioração, medido pelo déficit em conta corrente como percentagem do PIB, deverá continuar no biênio 1993/94, tanto na Alemanha como nos Estados Unidos, enquanto no Japão espera-se a manutenção de grandes superávits externos nesse período.

Para os países em desenvolvimento, as projeções são de uma ligeira desaceleração na taxa de crescimento do PIB no biênio 1993/94. No entanto, os países asiáticos mais dinâmicos continuarão a apresentar um ótimo desempenho. As principais razões dessa *performance* são a continuidade do crescimento do comércio intra-regional na Ásia projetado para esse período, o processo de modernização do sistema financeiro nesses países e, igualmente importante, os crescentes gastos em infra-estrutura. Os países do Leste Europeu, por outro lado, ainda deverão apresentar contração do nível de atividade nesse período.

Apesar do forte crescimento esperado para o conjunto dos países em desenvolvimento, a inflação deverá continuar em trajetória declinante, particularmente nas economias em transição (Leste Europeu e ex-URSS). O déficit em conta corrente deverá permanecer razoavelmente estável nesse período (ver Tabela 9.2).

As projeções para 1994, no conjunto desses países em desenvolvimento, entretanto, são bastante favoráveis, se comparadas ao desempenho da última década. Essas perspectivas assentam-se na hipótese de que, na maioria desses países, a estabilidade macroeconômica deverá continuar sendo perseguida ativamente e conjugada com a redução de distorções estruturais.

9.2 - América Latina

9.2.1 - Ajustamento e Crescimento

Após a chamada “década perdida” — quando as taxas de crescimento do produto estiveram aquém do incremento populacional e a instabilidade de preços atingiu níveis hiperinflacionários em alguns países —, os anos 90 parecem apontar para importantes transformações no continente latino-americano.

De fato, segundo dados da Cepal, após ter-se mantido estável em 1990, o PIB da América Latina elevou-se, nos dois anos seguintes, 3,5 e 2,2% — taxas bastante superiores à média dos países industrializados. A inflação, que atingira 1.200% em 1989, reduziu-se para cerca de 400% em 1992, sendo que apenas o Brasil apresentou taxa superior a 70% ao ano. Deve-se registrar ainda que a diferença entre o ingresso líquido de capitais e os pagamentos de

juros e lucros ao exterior voltou a ser positiva, após nove anos — de 1982 a 1990 — em que os pesados encargos de dívida externa acarretaram uma remessa, líquida, de aproximadamente US\$ 220 bilhões para fora do continente.

Esses resultados devem-se aos sucessos obtidos pelas políticas de estabilização, bem como por importantes mudanças estruturais — privatizações, abertura comercial, desregulação econômica e renegociações dos estoques e encargos de dívida externa com os credores — que ainda se desenvolvem. Antes de descrever esses movimentos é interessante tentar identificar a dinâmica do processo de desestruturação e os estrangulamentos por que passou, e ainda passa, a maioria dos países da América Latina.

Desde o início da década passada tem sido característica a convivência permanente com a iminência ou a efetivação de elevada inflação, de profundos desequilíbrios fiscais e de déficits no balanço de pagamentos. Na gênese desse processo, esteve a crescente participação do setor público nas dívidas externas desses países. A simultaneidade desses três elementos dificultou enormemente as tentativas de minimizar os desequilíbrios, pois as medidas de política econômica usualmente sugeridas para atenuar ou combater um deles acabavam por gerar ou agravar os demais. As fortes crises cambiais, que resultaram em atrasos nos pagamentos de serviços de dívida externa e em inúmeras decretações unilaterais de moratória, e que se seguiram às tentativas de caráter ortodoxo ou heterodoxo de estabilização durante a década passada, são emblemáticas nesse sentido.

Abstraindo-se das especificidades inerentes aos processos de cada país, em praticamente todos os programas é possível identificar, além dos aspectos anteriormente relacionados, elementos de rigorosa disciplina fiscal e monetária e, fundamentalmente, a geração de condições institucionais e econômicas visando atrair o capital estrangeiro.

A implementação de um conjunto de medidas desse vulto requer, sem dúvida, condições e vontade políticas internas muito específicas e fortes, mas cabe registrar que, internacionalmente, as condições econômico-financeiras também têm-se mostrado relativamente favoráveis ultimamente. Assim, nas três principais economias em que o ajuste se deu, ou tem-se dado, de forma exitosa, internamente identificam-se aspectos políticos muito peculiares: no México, praticamente inexistente oposição formal ao governo; no Chile, o processo iniciou-se sob ditadura militar e muitos de seus elementos ainda se encontram presentes; e na Argentina, após as experiências hiperinflacionárias de 1989/90, o Congresso viu-se constrangido a delegar plenos poderes — inclusive constitucionais — ao governo.

Enquanto isso, externamente, a recessão econômica por que têm passado desde 1989 os principais países industrializados se, por um lado, tem implicado uma menor demanda pelos produtos de exportação latino-americanos — e, conseqüentemente, uma redução dos preços internacionais de

importantes *commodities* —, por outro, tem levado as taxas internacionais de juros, principalmente nos Estados Unidos e no Japão, aos níveis mais baixos em pelo menos 30 anos. Essa situação contrasta com o surto recessivo verificado no início dos anos 80, quando a vigência de pressões inflacionárias e de maiores preocupações com o agravamento dos déficits fiscais daqueles países fez com que os juros explodissem e desencadeassem a crise da dívida externa no continente latino-americano.

O receituário ortodoxo tentado na década passada por diversas vezes e por diversos países — com ênfase exagerada no curto prazo e sob a lógica de que seria primeiro necessário estabilizar para posteriormente crescer — sugeria a implementação de uma política econômica de contração da demanda e manutenção da taxa de câmbio em níveis realistas — quando não explicitamente desvalorizada — de modo a permitir a formação de vultosos superávits comerciais, com os quais seriam saldados os compromissos de dívida externa e seria equilibrado o balanço de pagamentos. Apesar dos elevados custos sócio-econômicos desse processo, as experiências normalmente redundaram em fracasso e, por um motivo ou por outro, a crise agravou-se, isto é, a economia informal proliferou e as fugas maciças de capitais foram constantes.

As experiências recentes, ainda que seja possível encontrar fortes componentes ortodoxos, apresentam uma dinâmica significativamente distinta: a disciplina fiscal, as privatizações e os acordos de dívida externa reduzem expressivamente as necessidades de financiamento inflacionário do setor público. Os influxos de capitais traduzem-se em tendência à valorização cambial, o que, junto com a abertura e a desregulação comercial, estimula as importações — que são financiadas, por vezes, pelos próprios recursos externos. Esse incremento nas importações, ao aumentar o grau de competição interna e, de outra forma, ao ampliar a oferta global da economia, constitui, junto com a maior disciplina monetária, importante instrumento da política antiinflacionária. A estabilidade e os investimentos induzidos pelos recursos externos mantêm a economia moderadamente aquecida, estimulando o aumento da arrecadação fiscal, por seu turno, embora promovendo o incremento das importações.

A Tabela 9.3 ilustra as profundas transformações que vêm ocorrendo na balança comercial dos países da América Latina, que em 1992, após muitos anos, voltou a apresentar-se deficitária. Devem ser observados, nesse sentido, o forte incremento nas importações não acompanhado pelas exportações, uma significativa deterioração dos termos de intercâmbio e o contraste também neste aspecto que ainda constitui a economia brasileira.

9.2.2 - Perspectivas

Os ajustes implementados na América Latina, ao sustentarem-se na elevada liquidez internacional, ainda possuem algum potencial de fragilidade. Por um lado, os capitais que ora ingressam possuem um significativo caráter

TABELA 9.3
Comércio de Bens (FOB)

	VALOR				VALOR MÉDIO				VARIACÃO % ANUAL				QUANTUM	
	BILHÕES				MILHÕES				%				91	92
	00	91	92	93	00	91	92	93	90	91	92	93	91	92
América Latina (exp)	121,8	121,3	121,6	3,8	-4,4	-2,3	5,7	4,0	6,4	17,2	17,2	4,0	6,4	
América Latina (imp)	94,4	111,5	132,0	4,2	1,3	1,0	11,1	16,6	17,2	17,2	17,2	16,6	17,2	
Argentina (exp)	12,4	12,0	12,7	-4,0	-2,0	1,0	34,5	-1,1	5,0	5,0	5,0	-1,1	5,0	
Argentina (imp)	3,7	7,4	13,1	-4,1	-0,9	0,5	0,5	100,4	75,6	75,6	75,6	100,4	75,6	
Brasil (exp)	31,4	31,6	35,6	-1,3	2,1	-2,0	7,4	-1,4	14,9	14,9	14,9	-1,4	14,9	
Brasil (imp)	20,7	21,0	20,1	4,8	-6,7	0,0	8,0	9,0	-4,3	-4,3	-4,3	9,0	-4,3	
Chile (exp)	8,3	8,9	10,0	-1,9	0,2	-3,0	4,8	7,2	15,0	15,0	15,0	7,2	15,0	
Chile (imp)	7,0	7,4	9,2	8,2	-1,5	1,0	0,0	6,1	23,5	23,5	23,5	6,1	23,5	
México (exp)	26,8	27,1	27,4	12,8	-7,4	-0,5	4,5	9,1	1,4	1,4	1,4	9,1	1,4	
México (imp)	31,3	38,2	46,2	5,3	5,0	1,0	26,9	16,3	19,8	19,8	19,8	16,3	19,8	

Fonte: Cepal.

especulativo, o que lhes confere um elevado grau de volatilidade. Os reflexos observados em setembro de 1992, quando se deu a crise do ERM — Exchange Rate Mechanism —, são emblemáticos nesse sentido. Por outro lado, os ajustes até então realizados ainda são insuficientes para garantir um equilíbrio fiscal sustentado — principalmente se se tiver em conta a dívida social a ser resgatada e o papel a ser desempenhado pelo Estado no que se refere ao gerenciamento dos conflitos e das expectativas — e um incremento da produtividade e da competitividade, necessários à inserção dos países do continente na nova ordem econômica mundial que se vem delineando. Registre-se ainda que em muitos países mostra-se absolutamente premente uma profunda e completa reforma dos mercados de capitais, visando à criação de mecanismos que diminuam o potencial de volatilidade dos recursos externos e atenuem os efeitos inflacionários de sua monetização.

A herança da década passada (reduzidas taxas de poupança e investimentos domésticos) também tem constituído dificuldade para garantir sustentabilidade ao crescimento, inclusive nos países que vêm apresentando taxas de incremento do produto relativamente elevadas. Mesmo em relação à poupança estrangeira, aparentemente ainda é insuficiente a participação dos recursos efetivamente destinados aos investimentos diretos.

Entretanto, também nesse sentido alguns aspectos mais objetivos já podem ser sugeridos. A intensa participação dos capitais internacionais nos processos de privatização deverá, no futuro, resultar em maior eficiência produtiva e até mesmo em maiores incrementos nos investimentos. Há que se ter em conta, por outro lado, os impactos sobre o balanço de pagamentos das virtuais remessas de dividendos e o fato de que essa maior eficiência não se traduzirá necessariamente em ingresso de divisas, dado que os setores em que normalmente ocorreram as privatizações são majoritariamente de bens e serviços não-comercializáveis.

Para o médio prazo, contudo, já é possível identificar um ligeiro movimento de desaceleração em algumas economias (Tabela 9.4). Isto pode ser creditado às medidas que vêm sendo tomadas desde o segundo semestre de 1992 por alguns governos com o intuito de atenuar as pressões da valorização cambial e do consumo exageradamente aquecido sobre o balanço de pagamentos. Em relação à inflação, no entanto, não têm sido previstos retrocessos nos êxitos até agora obtidos pelos países que já lograram estabilizar.

A retomada da atividade econômica nos países industrializados, por outro lado, deverá significar um incremento na demanda por produtos de exportação do continente. A manutenção do câmbio valorizado e a ampla abertura comercial observada na maioria dos países, no entanto, têm ocasionado perdas de competitividade às exportações da região e provocado impactos nada desprezíveis sobre certos setores da economia. Reinserir-se em mercados internacionais tão arduamente conquistados no passado, e que podem estar sendo recentemente perdidos, pode constituir, assim, tarefa nada trivial.

TABELA 9.4
América Latina - Indicadores Macroeconômicos

	PREVISÃO				
	1990	1991	1992	1993	1994
América Latina					
Produto (%)	0,3	3,5	2,2	3,1	3,1
(exc. Brasil)	4,2	5,5	4,5	3,4	3,6
Inflação (%)	1185	199	479	683,3	605,2
(exc. Brasil)	900	45,0	23,1	18,6	16,2
Bal. C. Corrente (US\$ bi)	-6,2	-19,4	-32,9	-38,5	-39,9
(exc. Brasil)	-2,7	-18,4	-37,7	-41,6	-42,0
Bal. Comercial (US\$ bi)	27,4	9,8	-5,9	nd	nd
Argentina					
Produto (%)	0,2	8,9	8,7	4,4	3,8
Inflação (%)	1344	84,0	17,5	10,6	10,1
Bal. C. Corrente (US\$ bi)	1,9	-2,8	-7,8	-7,7	-7,2
Bal. Comercial (US\$ bi)	8,3	3,9	-2,7	-2,9	-2,1
Brasil					
Produto (%)	-4,4	0,9	-1,0	2,7	2,4
Inflação (%)	1639	459	1129	1631	1445

(continua)

	PREVISÃO				
	1990	1991	1992	1993	1994
Bal. C. Corrente (US\$ bi)	-3,8	-1	4,8	3,1	2,1
Bal. Comercial (US\$ bi)	10,7	10,6	15,6	13,8	13,1
Chile					
Produto (%)	2,1	6,0	10,4	6,3	5,4
Inflação (%)	27,3	18,7	12,7	12,4	11,9
Bal. C. Corrente (US\$ bi)	-0,6	0,1	-0,6	-1,8	-2,1
Bal. Comercial (US\$ bi)	1,3	1,6	0,8	-0,4	-0,6
México					
Produto (%)	4,4	3,6	2,6	2,5	3,4
Inflação (%)	26,7	22,7	11,9	8,9	8,2
Bal. C. Corrente (US\$ bi)	-7,1	-13,3	-22,8	-24,7	-26,5
Bal. Comercial (US\$ bi)	-4,4	-11,1	-20,6	-23,2	-25,0

Fontes: *Cepal e Consensus Economics.*

Neste contexto, têm cumprido importante papel as expectativas quanto ao ajustamento da economia brasileira, à conclusão da Rodada Uruguai do Gatt e à implementação de zonas de comércio como o Mercosul, o Nafta — North America Free Trade Area — e a Iniciativa para as Américas. Esses fatores, a despeito das dificuldades que se têm apresentado à concretização de cada um deles — particularmente no que se refere à coordenação de políticas macroeconômicas das economias latino-americanas e à manifestação de práticas protecionistas e de maior preocupação com o desemprego por parte das nações desenvolvidas —, deverão significar importantes incrementos nos fluxos de bens e de investimentos para os países do continente ou mesmo entre eles.

9.3 - Impactos sobre a Economia Brasileira

Os principais impactos da evolução econômica internacional sobre a economia brasileira se farão sentir sobre o comércio exterior. Seus efeitos podem ser decompostos em quatro dimensões: primeiro, relativamente à evolução da competitividade das exportações brasileiras nos principais mercados de destino; segundo, quanto às perspectivas de evolução dos termos de intercâmbio; terceiro, em relação ao crescimento do comércio mundial, de uma maneira geral, e dos principais mercados brasileiros, em particular; finalmente, quanto à evolução das tendências ao protecionismo e às possibilidades de desvio de comércio associadas ao crescimento do comércio intrablocos.

Alguns estudos recentes do IPEA [ver Bonelli (1992), Nonnenberg (1993), Pinheiro e Horta (1993) e Horta, Waddington e Souza (1993)] analisam a evolução da competitividade das exportações brasileiras ao longo da década de 80. Evidentemente que a competitividade depende mais de fatores domésticos, isto é, pelo lado da oferta, do que de variáveis externas. Dependendo do período, contudo, os fatores de demanda podem ganhar em importância. Em todos esses estudos verifica-se uma redução da competitividade na segunda metade da década passada. Pinheiro e Horta apontam, no entanto, que, apesar da queda da relação câmbio-salário nesse período, a desvalorização do dólar frente às principais moedas permitiu manter a taxa efetiva real relativamente constante entre o início de 1985 e o final de 1987. A desvalorização do dólar contribuiu para uma elevação dos preços das exportações brasileiras nessa moeda, mas não evitou uma queda desses mesmos preços quando medidos numa cesta de moedas. Nonnenberg (1993), analisando o desempenho do Brasil e dos maiores concorrentes apenas para os principais produtos e mercados de destino, observa comportamentos bastante diferenciados. Assim, as exportações brasileiras de produtos aeronáuticos, automóveis, ferro e aço em formas primárias, metais não-ferrosos e papel e celulose ganharam competitividade em praticamente todos os mercados na segunda

metade da década passada. Observando-se apenas os maiores mercados, a situação é ainda mais favorável. Dentre os 21 produtos analisados,¹ observam-se ganhos de competitividade em sete produtos na Comunidade Européia, 11 na América do Norte e seis na América Latina. Essa diversidade de resultados indica que é possível, com a adoção de algumas medidas domésticas, reverter essa tendência de queda de competitividade.

Para os próximos anos, espera-se uma relativa estabilidade na taxa de câmbio entre o iene e o dólar, apesar da valorização da moeda japonesa verificada no segundo semestre de 1993; a evolução provável das taxas de juros entre Estados Unidos e Comunidade Européia sugere, por outro lado, que o dólar deverá se valorizar frente às moedas do ERM. Conseqüentemente, é razoável imaginar-se uma valorização da taxa efetiva real de câmbio do cruzeiro (mantida a paridade real entre o cruzeiro e o dólar), o que poderá influenciar negativamente a competitividade das exportações brasileiras.

A variação dos termos de troca é de mais difícil previsão. A mais recente previsão do FMI [IMF(1993)] indica, para os países liquidamente devedores da América Latina, uma discreta melhora nos próximos anos. É preciso lembrar, todavia, que o peso das exportações de manufaturados na pauta brasileira é maior do que nos demais países da região e, pelas mesmas projeções, a evolução dos termos de intercâmbio para esses bens deverá ter uma evolução menos favorável.

A previsão para a expansão do comércio mundial aponta para taxas um pouco superiores a 5% para 1993 e 1994. Contudo, a evolução do comércio mundial, no agregado, não é a melhor previsão para a demanda por exportações brasileiras. Portanto, construiu-se um indicador da demanda dirigida tomando-se as participações das vendas brasileiras nos principais mercados de destino e a evolução prevista em cada um deles. Tais estimativas apontam para um crescimento de 4,9% em 1993 e de 5,8% em 1994.

Finalmente, a evolução do comércio brasileiro depende de alterações na estrutura de restrições ao livre comércio associadas ao desenvolvimento dos atuais blocos e às perspectivas de conclusão da Rodada Uruguai do Gatt. Na área dos países do Pacífico, não se vislumbram tendências quanto à imposição de qualquer tipo de barreiras. O aumento da participação do comércio intrabloco na região nos últimos anos deve-se, basicamente, ao maior dinamismo dessas economias [Fritsch e Pombal (1993)], havendo vários nichos a serem explorados, sobretudo entre os produtos agroalimentares, siderúrgicos e químicos.

As preocupações devem se centrar, portanto, na possibilidade de criação líquida de comércio resultante da intensificação do processo de integração da

1 Numa classificação que abrange um total de 73 categorias.

Comunidade Européia, após o Tratado de Maastricht, e do estabelecimento do Nafta. As estimativas realizadas quanto aos efeitos líquidos de criação ou desvio de comércio decorrentes da redução das barreiras ao comércio intra-CE após janeiro de 1993 mostram resultados razoavelmente distintos. De um lado, Emerson (1988) e Dornbusch, Krugman e Park (1989) concluem que, provavelmente, os efeitos de desvio de comércio deverão prevalecer. De outro, Baldwin (1989) e Fritsch e Teixeira (1993) consideram que os efeitos de criação de comércio resultantes de maiores taxas de crescimento deverão sobrepujar os efeitos de desvio de comércio associados ao aumento da competitividade das empresas localizadas na CE, após o aprofundamento da integração.

No entanto, outros fatores deverão afetar negativamente as exportações de terceiros países para a CE. Em primeiro lugar, os ajustes decorrentes do processo de harmonização de barreiras não-tarifárias levarão à substituição de barreiras nacionais por barreiras comunitárias que, na média, podem ser mais altas, dependendo da estrutura regional das exportações. Esse problema pode ser mais grave no caso dos produtos "sensíveis", como têxteis, siderurgia e agricultura, que têm um peso bastante elevado na pauta de exportações brasileiras para a região [Cepal (1992)]. Tais esquemas deverão ser mais nítidos enquanto a Europa ainda estiver sentindo de forma mais aguda os problemas da recessão e do aumento do desemprego.

Em segundo lugar, como mencionam Fritsch e Teixeira, a CE poderá, novamente movida por questões de ordem política, vir a ampliar as preferências aos países em desenvolvimento da África, Caribe e Pacífico (ACP), aos demais países da Bacia do Mediterrâneo e da Europa Oriental, além do que já acontece hoje. Como esse último grupo de países é um forte concorrente do Brasil naquele mercado, especialmente no que se refere a produtos manufaturados, tais concessões podem representar um sério risco ao comércio brasileiro no momento em que eles voltarem a crescer. Além disso, a criação do Espaço Econômico Europeu, em 1991, também representa outra área de concessões comerciais. Aqueles autores mencionam, também, o risco de aumento de impostos internos sobre produtos de origem tropical, como café e cacau, em decorrência do processo de unificação tributária na Comunidade. Em resumo, a situação específica dos países da América Latina, relativamente à ampliação da integração da CE, não parece muito favorável.

Os efeitos sobre o comércio brasileiro decorrentes da implantação do Nafta ainda não são claros. As barreiras tarifárias nos Estados Unidos já são extremamente baixas, além de o México gozar de isenção em diversos produtos. No entanto, tendo em vista a força do *lobby* protecionista nos Estados Unidos, é possível esperar uma elevação das barreiras não-tarifárias contra terceiros países, como maneira de compensar o aumento das exportações mexicanas e canadenses, o mesmo acontecendo com o México, provavelmente sob a forma de medidas de salvaguarda. Indicações preliminares

sugerem que suco de laranja, açúcar, têxteis, siderúrgicos, autopeças e calçados seriam os produtos mais afetados.

A conclusão da Rodada Uruguai do Gatt até o final de 1993, no momento da redação deste trabalho (agosto de 1993), parece ainda possível, tendo em vista a disposição favorável dos sete países mais industrializados (G-7). Nesse caso, espera-se um aumento do comércio mundial a curto e médio prazos acompanhado de uma elevação do processo de liberalização no qual o Brasil só teria a ganhar. Contudo, as negociações a respeito de diversos pontos continuam longe de uma solução. Entre os mais sensíveis estão o comércio de produtos agrícolas, que afeta diretamente a França, que já anunciou disposição contrária ao acordo preliminar firmado entre os Estados Unidos e a CE, e a questão dos têxteis, uma vez que a proposta em discussão prevê o fim do sistema de quotas imposto pelo Acordo Multifibras. A não obtenção de um acordo até o final de 1993 poderá resultar, simplesmente, numa nova prorrogação do prazo, mas pode também reacender os temores de uma nova escalada protecionista por parte dos maiores países industrializados, com sérias conseqüências para o comércio mundial, em geral, e para os países em desenvolvimento, de forma mais específica.

A estratégia de reforço da integração continental da economia brasileira, seja através do Mercosul, seja através de novos acordos no âmbito da Aladi, revela-se, assim, como a opção mais racional [Veiga (1993)], sem prejuízo da continuidade de uma estratégia multilateralista. É preciso ter claro, contudo, que a simples concretização do mercado comum não deverá ter impactos muito significativos sobre o comércio intracomunitário do Brasil, em vista dos reduzidos níveis tarifários para essa região já em vigor. Nesse quadro, as tentativas de maior integração do Mercosul com o Nafta também devem ser continuadas, apesar de pouco prováveis a curto e médio prazos.

Em resumo, as perspectivas de inserção da economia brasileira no cenário internacional são, até certo ponto, favoráveis, uma vez que a demanda continuará crescendo a taxas relativamente elevadas e parece provável uma certa redução do protecionismo global. Entretanto, duas preocupações devem se manter presentes na formulação da política comercial brasileira: a necessidade de elevação da competitividade externa dos produtos brasileiros e a integração aos pólos dinâmicos do comércio mundial.

A Reunificação Alemã e a Unificação Monetária Européia

A reunificação das duas Alemanhas, concluída em outubro de 1990, teve sérias conseqüências sobre toda a economia européia. Em 1990, após ter obtido no ano anterior um superávit fiscal pela primeira vez em mais de 20 anos, a República Federal da Alemanha (RFA) experimentou uma brutal aceleração dos seus gastos públicos, que resultou num déficit de aproximadamente 5% do PNB, em decorrência da necessidade de reduzir as dispari-

dades sociais e econômicas entre os estados orientais e ocidentais. A grande elevação da demanda, se por um lado permitiu que a Alemanha adiasse sua entrada no ciclo recessivo que afetou a maior parte dos países industrializados no início da década, por outro, reacendeu as pressões inflacionárias. A partir do final de 1990 o Bundesbank (que goza de total autonomia com relação ao governo) passou a adotar uma política monetária cada vez mais restritiva, elevando gradualmente as taxas de juros, de forma a contrabalançar a política fiscal expansionista. Nos moldes em que o SME — Sistema Monetário Europeu — funcionava até julho de 1993, em que as taxas de câmbio podiam flutuar apenas numa estreita faixa, tal decisão foi desastrosa para o processo de unificação monetária em curso, como será visto.

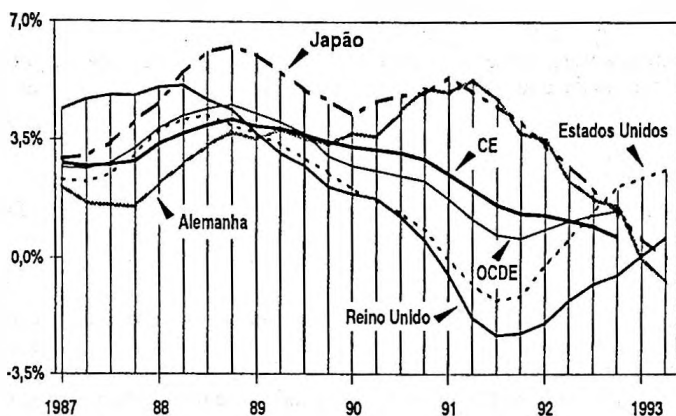
Na verdade, a modificação da orientação do Bundesbank tornou evidente a fragilidade do ERM,² que tenta conciliar comércio livre, plena mobilidade de capitais, políticas monetárias independentes (ao menos pela Alemanha) e taxas fixas (ou quase) de câmbio. Na ocorrência de qualquer modificação brusca relacionada aos três primeiros fatores, a manutenção do quarto elemento torna-se extremamente problemática. Essa debilidade tornou-se evidente a partir do segundo semestre de 1992.

Em setembro de 1992 o SME passou pela primeira grande crise desde sua criação, ocasionando a suspensão da participação da Itália e do Reino Unido e a desvalorização na taxa de paridade central da peseta (ver Gráfico 9.2). O aumento do déficit público alemão, como apontado acima, obrigou o Banco Central da Alemanha a elevar substancialmente suas taxas de juros. Esse movimento implicou um aumento substancial do diferencial de taxas de juros entre Estados Unidos e Alemanha, em grande parte responsável pela desvalorização do dólar em 1992. Quando, no final de agosto, falharam as tentativas coordenadas de intervenção dos principais bancos centrais no sentido de interromper essa desvalorização, as pressões de compra sobre o marco se intensificaram, desencadeando tensões dentro do SME. De forma a evitar desvalorizações frente ao marco, os demais países integrantes do ERM também foram compelidos a adotar políticas monetárias bastante restritivas, forçando uma alta na taxa de juros.

Após a crise de setembro, o ERM continuou sob pressão até meados de 1993. A libra e a lira — ambas já fora do ERM — desvalorizaram-se fortemente com relação ao marco até o final do primeiro trimestre de 1993, quando voltaram a se valorizar, em grande parte devido à desvalorização do marco frente ao dólar. As moedas dos países nórdicos, que eram informalmente vinculadas ao marco, também passaram a flutuar. Os mercados financeiros mantiveram a coroa dinamarquesa, a libra irlandesa e o franco

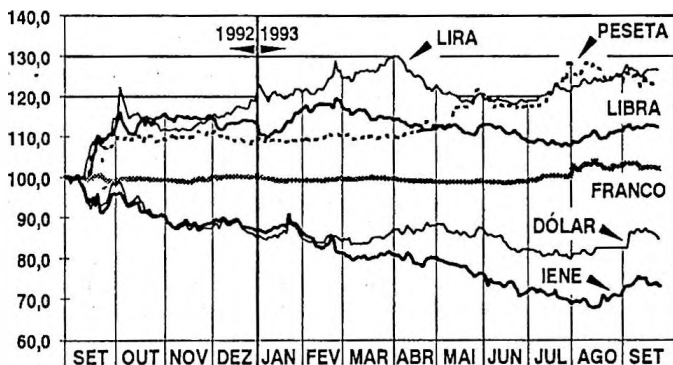
² Atualmente, fazem parte do mecanismo o marco alemão, o franco francês, o franco belga, a peseta espanhola, o escudo português, a libra irlandesa, a coroa dinamarquesa e o florim holandês. A libra esterlina e a lira italiana suspenderam suas participações em setembro de 1992.

Gráfico 9.1
Taxa de Crescimento do PIB em 12 meses
 Média Móvel de Quatro Trimestres



Fonte: OCDE.

Gráfico 9.2
Taxa Nominal de Câmbio em Relação ao Marco
 Índice: 1º/setembro/1992 = 100



Fonte: Financial Times

francês sob constante ataque dos especuladores, enquanto a peseta e o escudo sofreram novas desvalorizações.

Os países que mantiveram suas paridades com o marco alemão foram obrigados a elevar fortemente suas taxas de juros, num momento em que a recessão se aprofundava, agravando ainda mais a situação. Já os países que permitiram a livre flutuação, como o Reino Unido, puderam adotar políticas monetárias mais expansionistas, adequadas à fase do ciclo por que vêm passando. A continuação do processo recessivo, que se apresenta mais grave na Alemanha, obrigou a maior parte dos países a reduzir suas taxas de juros a partir do final de 1992.

A segunda grande crise ocorreu no final de julho de 1993. O aprofundamento do processo recessivo na maioria dos países da CE e a constatação de que o Bundesbank iria manter sua política de taxas de juros elevadas deram origem a nova rodada especulativa contra várias das moedas do ERM, sobretudo o franco francês. De forma a evitar uma desvalorização formal do franco e, ao mesmo tempo, manter o sistema funcionando, os governos da CE decidiram aumentar as margens permitidas de flutuação, que até então eram de 2,25% (exceto para a peseta e o escudo, que tinham margens de 6%), para 15%. Na prática, isso quase equivale a um sistema de taxas flutuantes. Quase, porque as flutuações entre as moedas dos países industrializados chegaram a atingir patamares superiores a 15% na década de 80 e a lira chegou a se desvalorizar cerca de 30% frente ao marco em 1992.

Por um lado, essa medida pode beneficiar as debilitadas economias européias, que poderão reduzir suas taxas de juros e desvalorizar o câmbio, imprimindo assim novo impulso ao nível de atividade, como fez o Reino Unido em 1992. Até mesmo a economia alemã deverá se beneficiar desse impulso, já que seus principais parceiros comerciais são os países da Comunidade.

Por outro lado, põe em sério risco o processo de unificação monetária européia, previsto pelo Tratado de Maastricht, aprovado em dezembro de 1991 pelos países membros da Comunidade Européia. Para que haja tal unificação, é preciso que os países cumpram com quatro critérios de convergência macroeconômica relativos à estabilidade de preços, situação fiscal, flutuação cambial e taxas de juros de longo prazo. Se pelo menos sete países cumprirem com esses critérios, a adoção da moeda única será realizada em 1997. Caso contrário, os países que tiverem alcançado essas metas unificarão suas moedas a partir de 1º de janeiro de 1999, independente do número. A essa altura as probabilidades de esse processo ocorrer parecem remotas. Um risco ainda maior é a possibilidade de, com as novas faixas, se verificarem desvalorizações competitivas entre os países membros do ERM, o que poderia colocar em perigo até mesmo o próprio conceito de Mercado Comum Europeu.

Fica difícil, portanto, traçar qualquer prognóstico sobre o futuro do Sistema Monetário Europeu. Ainda assim, o mais provável é que, com a redução esperada das taxas de juros e a retomada da atividade na maior parte dos países europeus a partir de 1994, as faixas de flutuação voltem a níveis próximos dos anteriores e se rediscuta o processo de unificação monetária sem que, no entanto, se abandone essa meta.

Bibliografia

- BALDWIN, R. On the growth effect of 1992. In: FRITSCH, W. e TEIXEIRA, J.R. *Fatores determinantes das exportações brasileiras para a CE*. Rio de Janeiro: V Fórum Nacional, maio 1993 (NBER. Working Paper, n. 3.119/1989).
- BONELLI, R. Fontes de crescimento e competitividade das exportações brasileiras na década de 80. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.31, Ano VII, 1992.
- CEPAL. *Balance preliminar de la economía de America Latina y el Caribe*. Santiago, 1992.
- . *Internacionalización y regionalización de la economía mundial: sus consecuencias para América Latina*. Santiago, 1992.
- . *Panorama econômico da América Latina*. Santiago, 1992.
- CONSENSUS ECONOMICS. *Latin American consensus forecasts, 1993*.
- DORNBUSCH, R., KRUGMAN, P. e PARK, Y.C. Meeting world challenges: United States manufacturing in the 1990's. In: SCOTT, J. The single market and the Uruguay round: implications for the structure of the world trade. *Journal of Development Planning*, n. 22, 1992 (Monograph prepared for the Eastman Kodak Co. New York, Rochester, 1989).
- EMERSON, M. (ed.) The economics of 1992. (Oxford University Press, 1990.) In: FRITSCH, W. e TEIXEIRA, J.R. *Fatores determinantes das exportações brasileiras para a CE*. Rio de Janeiro: V Fórum Nacional, maio 1993.
- FRITSCH, W. e POMBAL, F. *O pólo do Pacífico: natureza da integração e oportunidades para o Brasil*. Rio de Janeiro: V Fórum Nacional, maio 1993.
- FRITSCH, W. e TEIXEIRA, J.R. *Fatores determinantes das exportações brasileiras para a CE*. Rio de Janeiro: V Fórum Nacional, maio 1993.
- HORTA, M.H., WADDINGTON, S. e SOUZA, C. *Fontes de crescimento das exportações brasileiras na década de 80*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993, mimeo.

- IMF. *World economic outlook*. Washington, May 1993.
- JETRO. Japan external trade organization. *White Paper on International Trade*. Tóquio, Dec. 1992.
- LONDON BUSINESS SCHOOL. *International economic outlook*. v. 1, n. 2, Dec. 1991.
- NONNENBERG, M.J.B. *Blocos de comércio e especialização das exportações brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993, mimeo.
- OECD. *Economic Outlook*, ns. 52 (Dec. 1992) e 53 (June 1993), Paris.
- PINHEIRO, A. e HORTA, M.H.T.T. *A competitividade das exportações brasileiras no período 1980/88*. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 1993 (Série Seminário, 12/93).
- VEIGA, P.M. *O Mercosul e a liberalização comercial nas Américas. Nota sobre a estratégia brasileira para o continente*. Rio de Janeiro: V Fórum Nacional, maio 1993.
- WILLIAMSON, J. *Economia aberta e a economia mundial*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1989.

O Retorno dos Países Latino-Americanos ao Mercado Financeiro Internacional*

Maria Helena Horta**

Desde 1991, tem se observado um elevado ingresso de empréstimos externos voluntários na América Latina e, em particular, no Brasil. Este fenômeno recente pode, em parte, ser explicado pelas transformações ocorridas nos mercados financeiros dos países industrializados ao longo da década de 80, que se tornaram mais acentuadas nos últimos anos.

A característica mais marcante desse novo ambiente financeiro é a perda relativa sofrida pelo sistema bancário, em termos de intermediação financeira, para os mercados de títulos e de capitais. Este processo está mais avançado nos Estados Unidos, Reino Unido e França, mas tem ganho força também no Japão e em outros países industrializados. Apenas para se ter uma idéia da dimensão da mudança ocorrida nos Estados Unidos ao longo da década de 80, a participação dos empréstimos bancários nos débitos das empresas caiu de 33 % em 1980 para 25,4% em 1990, segundo estimativas do FMI.

Assim como nos mercados domésticos, também nas transações internacionais observou-se uma mudança acentuada na forma de captação de recursos, principalmente em 1991, reduzindo-se a participação do sistema bancário e aumentando a dos mercados de títulos, tanto nos empréstimos de médio e longo prazos como nos de curto prazo.

Em 1991, pela primeira vez em muitos anos, registrou-se uma queda no volume dos empréstimos bancários internacionais de US\$41 bilhões, comparada com um crescimento de US\$729 bilhões no ano anterior. Paralelamente à queda dos empréstimos bancários, observou-se uma expansão acentuada do mercado internacional de bônus: a emissão de novos bônus passou de US\$230 bilhões em 1990 para US\$298 bilhões em 1991, o que representa um aumento da ordem de 30% em apenas um ano (Tabela 10.1).

* Agradeço a Armando Castelar Pinheiro, Regis Bonelli e José Cláudio Ferreira da Silva pelas críticas e sugestões à primeira versão do trabalho.

** Do IPEA/DIPES.

TABELA 10.1

Emissão Bruta de Bônus Internacionais

(Em US\$ bilhões)

ANOS	1987		1988		1989		1990		1991	
	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)	VALOR	(%)
Total	180,8	100,0	227,1	100,0	255,8	100,0	229,9	100,0	297,6	100,0
Países										
Industrial.	156,3	86,4	198,3	87,3	224,4	87,7	190,2	82,7	244,4	82,1
Em Desenvol.	3,9	2,2	6,8	3,0	6,0	2,4	6,8	3,0	10,8	3,6
Outros	20,6	11,4	22,0	9,7	25,4	9,9	32,9	14,3	42,4	14,3

Fonte: FMI (1992a). Elaboração IPEADIPES.

Embora a captação de recursos no mercado internacional de bônus continue sendo dominada pelos países industrializados, a emissão de novos bônus pelos países em desenvolvimento aumentou consideravelmente, passando de US\$6,8 bilhões em 1990 para US\$10,8 bilhões em 1991. Ainda mais expressiva é a captação através de títulos realizada por países da América Latina, a maioria deles altamente endividada e em processo ou já tendo finalizado a renegociação de suas dívidas de médio e longo prazos com os bancos comerciais: os recursos captados pela região nesses mercados aumentaram de US\$1,1 bilhão em 1990 para US\$4,6 bilhões em 1991, significando uma elevação de 17,4 para 43,4% na participação da região no conjunto dos países em desenvolvimento.

Com dados referentes apenas ao primeiro semestre de 1992, os resultados são ainda mais significativos, tendo essa participação aumentado para 52,6%. Entre os países da América Latina, o Brasil destaca-se como aquele que mais ganhou terreno: de uma captação próxima a zero em 1990, ele atraiu 26,1% dos recursos destinados à América Latina em 1991, participação essa que alcançou 48,5% no primeiro semestre de 1992 (Tabela 10.2). No acumulado do ano, o Brasil tomou emprestado US\$4,8 bilhões nesse mercado, cifra que no primeiro trimestre de 1993 atingiu US\$962 milhões.

Os primeiros lançamentos de bônus brasileiros no mercado internacional de títulos foram realizados por empresas estatais de grande porte, logo seguidas por empresas privadas, do setor financeiro e industrial: dos US\$3,9 bilhões captados entre julho de 1991 e junho de 1992, 57,5% foram de responsabilidade de estatais e 42,5% de empresas privadas.

Outra fonte importante de captação de recursos para os países da América Latina tem sido o mercado de instrumentos de curto prazo, tais como o *Euro-commercial paper* (CP) e o *Euro-certificate deposit* (CD), que vêm substituindo as tradicionais linhas de crédito bancário: os empréstimos obtidos

TABELA 10.2

Participação da América Latina e do Brasil no Total dos Bônus Internacionais Emitidos pelos Países em Desenvolvimento

(Em%)

ANOS	1989	1990	1991	1º SEMESTRE 1992
América Latina	--	17,4	43,4	52,6
Brasil	--	--	11,3	25,6

Fonte: FMI (1992b). Elaboração IPEA/DIPES.

pelo Brasil através da colocação de *commercial papers* aumentaram de US\$198,6 milhões em 1989 para US\$1.783 milhões em 1991 e US\$1.190 milhões em 1992.¹

Em contraste com o comportamento desses novos instrumentos, os empréstimos bancários de médio e longo prazos para os países da América Latina caíram de US\$4 bilhões em 1990 para US\$1 bilhão em 1991. Este declínio pode ser explicado tanto pela experiência pregressa dos bancos com países que suspenderam o pagamento dos juros devidos como pela nova regulamentação bancária definida no acordo de Basileia (julho de 1988), que atribui à maioria dos países da região um fator de risco de 100%, requerendo uma provisão mínima de US\$8 para cada US\$100 de empréstimo.

Chama a atenção também o volume crescente de investimento direto, inclusive nas bolsas de valores, recebido pelos países da América Latina e Caribe já a partir de 1987, mais acentuadamente após 1989, depois de anos de entrada de recursos declinante a partir da eclosão da crise da dívida. No caso específico do Brasil, os investimentos diretos passaram de US\$333,3 milhões em 1989 para US\$1.454,5 milhões em 1991 e US\$5.188 milhões em 1992. Considerando-se apenas os investimentos em bolsa, estes passaram de US\$148,9 milhões em 1989 para US\$759,8 milhões em 1991 e US\$3.863,1 milhões em 1992, o que representa 74,5% do ingresso bruto de investimento direto do ano.

No início do processo de reentrada dos países latino-americanos no mercado financeiro internacional, a maior parcela dos recursos por eles captados podia ser atribuída ao retorno de capitais que haviam fugido ao longo da década de 80. O conhecimento da região e os elevados *spreads* pagos nas colocações iniciais desses títulos os tornaram extremamente atraentes para os investidores latino-americanos. Em uma segunda etapa, os fundos mútuos especializados e os investidores individuais, atraídos por papéis que oferecem

1 O CP é tipicamente um título de cupom zero, denominado em dólar e com prazo de maturidade variando entre 90 e 180 dias. O CD é um título com características muito semelhantes ao CP, porém com prazo de maturidade entre 90 e 360 dias.

alta rentabilidade, passaram também a reservar uma parcela de seus *portfolios* para os bônus emitidos pelos países latino-americanos. Há, contudo, algumas evidências recentes indicando uma participação crescente desses papéis nas carteiras internacionais de investidores institucionais: esta participação teria crescido de 2,5% em 1989 para 7,5% em 1990 e 9,5% em 1991. No entanto, apesar do alargamento da base de investidores, estima-se que 60 a 70% dos lançamentos do bônus da região foram absorvidos por capitais que haviam emigrado da região na década passada, 20 a 25% por investidores e fundos de investimentos atraídos por aplicações de alta rentabilidade e apenas 5% por investidores institucionais de maior peso, como companhias de seguros e fundos de pensão [FMI (1992b)].

Os recursos captados por esses países no exterior são também muito concentrados geograficamente, sendo a maior parcela originária dos Estados Unidos, muito embora existam indicações de uma maior diversificação geográfica dos recursos captados em 1992. A expansão gradual da base de investidores tem sido associada a uma melhoria na avaliação dos novos credores pelas diversas agências especializadas em estimar a qualidade dos tomadores de recursos no mercado internacional.

Além das transformações ocorridas no sistema financeiro dos países industrializados, outros fatores são também comumente citados para explicar o interesse dos investidores privados nesses países no período recente, tais como:

a) o sucesso das políticas de ajustamento macroeconômico adotadas pela maioria dos países da região;

b) as reformas estruturais, particularmente no sistema financeiro, na liberalização das importações e na área de privatização;

c) os esforços realizados no sentido de reestruturação e redução de suas dívidas de médio e longo prazos com os bancos comerciais e os credores oficiais, diminuindo os riscos associados a um excessivo endividamento;

d) a sólida tradição desses países de servir a dívida contraída em bônus ao longo da problemática década de 80;

e) a disseminação de informações sobre a qualidade do credor através de agências especializadas;

f) a mudança nas regras legais dos países industrializados, com a redução das exigências na avaliação da qualidade do credor para a emissão de bônus;

g) a eliminação de restrições à entrada de capitais nas economias da região;

h) por fim, e talvez os três mais importantes: a recessão nos países industrializados, a baixa taxa de juros no mercado internacional e o elevado *spread* pago por esses países, mais particularmente o Brasil.

A grande questão que se coloca agora do ponto de vista dos países tomadores de recursos é se esse novo padrão de financiamento externo, observado basicamente a partir de 1990, pode ser sustentado em um horizonte de tempo mais amplo. Duas questões se colocam: a) em que medida a oferta de recursos no mercado financeiro internacional deve permanecer elevada?; b) quais as condições para que os países da América Latina possam honrar suas dívidas no futuro, evitando os erros recorrentes do passado, principalmente em virtude do alto custo de captação dos novos recursos devido aos elevados *spreads* pagos?

Por um lado, observa-se que a taxa de poupança tem se reduzido nos últimos anos em praticamente todos os países da OECD. Além disso, os Estados Unidos têm absorvido uma parcela considerável da poupança externa desde a emergência de seu imenso déficit fiscal e a Alemanha, antes um tradicional exportador de capital, também se tornou, após a unificação, um importador de capital. Adicionalmente, deve se considerar a possibilidade de um redirecionamento do fluxo de capitais privados para os países industrializados quando suas economias se recuperarem.

A fim de minimizar os riscos de que tal situação venha a ocorrer, bem como de que esse novo endividamento volte a pressionar as contas externas desses países, é necessário que estes adotem uma série de medidas. Em primeiro lugar, é fundamental que esses recursos, captados a taxas de juros elevadas, sejam aplicados pelo setor privado na produção de bens *tradables* que apresentem altas taxas de retorno, de forma a gerar no futuro as divisas necessárias para servir a nova dívida. Também é necessário a finalização do acordo de reestruturação da dívida antiga com os bancos comerciais credores, como forma de reduzir o risco associado aos novos empréstimos. Por fim, é fundamental o alargamento da base de investidores, tanto em termos do tipo do investidor como de sua localização geográfica, para evitar que os *portfolios* dos investidores venham a ficar saturados pelos papéis desses países.

A sustentabilidade e o custo do fluxo de novos recursos privados para os países da América Latina nos próximos anos — mesmo que as medidas citadas acima venham, pelo menos em parte, a ser preenchidas — deverão depender de uma série de fatores. Por um lado, irão depender da capacidade desses países de manterem suas economias ajustadas e com crescimento sustentado. Por outro, irão depender da demanda por financiamento externo por parte dos países industrializados quando da retomada de seu crescimento, bem como da própria evolução da taxa de poupança desses países, que tem demonstrado nos últimos anos uma tendência de queda.

Para o Brasil em particular, as perspectivas são especialmente incertas. Apesar de ser o único país da região que ainda não conseguiu ajustar a sua economia, é aquele que mais tem atraído empréstimos no mercado de bônus, o que nos faz refletir sobre esse fenômeno. Por um lado, o Brasil é o país da região que oferece os mais elevados *spreads*: dos 44 bônus lançados pelo

Brasil entre junho de 1991 e junho de 1992, os juros do cupom dos bônus brasileiros variaram entre 10 e 12% a.a., o que equivale aproximadamente a um *spread* de 5 a 7% sobre os títulos de igual período de maturidade do governo americano. Por outro lado, as taxas de juros extremamente elevadas, mantidas internamente nos anos mais recentes, podem ter atraído os capitais brasileiros no exterior de forma a se apropriar do enorme diferencial entre os juros internos e internacionais.

Assim, em uma primeira avaliação, ainda que impressionista, os recursos que se dirigiram para o Brasil no período recente devem ser constituídos basicamente por repatriação de capitais brasileiros e por investidores institucionais ou privados atraídos por investimentos de mais elevada rentabilidade, ainda que de maior risco. Nesse sentido, é possível especular que, a menos que o Brasil consiga efetuar os ajustamentos necessários na sua economia, poderá ser o país da região a sofrer as maiores restrições no caso de uma retomada mais efetiva do crescimento das economias dos países industrializados, principalmente porque é difícil os investidores de maior peso, porém menos propensos ao risco, como é o caso das seguradoras e dos fundos de pensão, estarem inclinados a investir no país, dificultando assim o alargamento da base dos investidores institucionais. Por outro, o elevado *spread* pago pelo Brasil em função do seu elevado risco, exatamente como resultado de seu não-ajustamento, poderá tornar proibitivo o custo desses recursos, caso a retomada do crescimento dos países industrializados resulte em uma elevação das taxas de juros internacionais.

Mesmo levando-se em consideração os problemas acima mencionados, não há dúvidas de que o retorno do Brasil ao mercado financeiro internacional representa um fenômeno auspicioso para o país, sugerindo que o setor externo poderá deixar de representar um *constraint* à retomada do crescimento sustentado depois de realizados os ajustamentos macroeconômicos necessários. No entanto, deve-se mencionar que o influxo de recursos externos no período recente, que contribuiu para elevar as reservas internacionais do país a níveis historicamente elevados, tem exercido uma pressão considerável sobre o controle da liquidez da economia, obrigando o Banco Central a aumentar sua dívida interna, sobre a qual paga juros muito mais elevados do que recebe pela aplicação de suas reservas externas.

Bibliografia

FMI. International capital markets, developments, prospects and policy issues. *World Economic and Financial Surveys*. Washington, D. C., Sep. 1992a.

———. Private market financing for developing countries. *World Economic and Financial Surveys*. Washington, D.C., Dec. 1992b.

NUNNENKAMP, P. *International capital flows*. Kiel, The Kiel Institute of World Economics, Nov. 1991, mimeo.

SELA. *Nuevas modalidades de financiamiento externo hacia América Latina y el Caribe*. PNUD, mar. 1993.

As Perspectivas do Mercosul: Configuração da Estrutura Produtiva e Convergência Macroeconômica*

Honorio Kume**

Ricardo Andrés Markwald***

O processo de integração sub-regional no Cone Sul resultou de um fato eminentemente político: o “degelo” das relações diplomáticas argentino-brasileiras iniciado em fins de 1979 com a assinatura do Acordo Tripartite Argentina-Brasil-Paraguai. O acordo encerrou um contencioso baseado na disputa pelo aproveitamento dos recursos hídricos fronteiriços que tinha minado as relações bilaterais ao longo da década de 70. A partir de então, o diálogo entre os países tornou-se cada vez mais fluido: abriu-se o espaço para a cooperação na área nuclear, superou-se a delicada situação diplomática criada pelo conflito das Malvinas em 1982 e multiplicaram-se as consultas durante o processo de renegociação da dívida externa [Hirst (1991)].

Em meados da década de 80, a redemocratização dos regimes políticos em ambos os países possibilitou a consolidação do esforço de aproximação, culminando, em julho de 1986, com a assinatura do Pice — Programa de Integração e Cooperação Econômica — entre a Argentina e o Brasil, antecedente imediato do Tratado de Assunção, que formalizou, em 1991, a constituição do Mercosul.

A primazia de fatores políticos na origem do processo de integração entre Argentina e Brasil é diretamente proporcional à fragilidade dos vínculos econômicos, que atingiram, em meados dos anos 80, seu ponto mais baixo. De fato, entre 1980 e 1985 os fluxos bilaterais de comércio reduziram-se 40%, no contexto de um dramático processo de ajustamento externo promovido, simultaneamente, por ambos os países. Em 1985, o intercâmbio comercial argentino-brasileiro era apenas 20% superior ao registrado em 1970, medido em dólares constantes. O caráter político-estratégico do projeto de integração é, portanto, indiscutível.

A rigor, os condicionantes econômicos da integração, pouco significativos no início, foram se desenvolvendo à medida que o processo se aprofundava

* Os autores agradecem os comentários e as sugestões de Armando Castelar Pinheiro, Guida Piani e Regis Bonelli.

** Do Serpro, requisitado pela Seplan/PR e da UERJ/FCE.

***Do IPEA/DIPES.

sob o impulso de uma surpreendente vontade política. Mudanças no contexto internacional, como a tendência à regionalização da economia mundial em blocos econômicos, ou no âmbito regional, como a profunda guinada na política comercial de ambos os países, determinando o abandono das práticas protecionistas, foram absorvidas pelo projeto de integração, contribuindo para uma definição mais precisa de seus objetivos, mas não o precederam.

A originalidade do Mercosul reside menos nos objetivos e mais nas dificuldades. Singular, de fato, é o baixo grau inicial de interdependência econômica existente entre seus principais membros, a intensidade dos desequilíbrios macroeconômicos presente nos países que o constituem, a instabilidade das paridades cambiais e o marcado contraste entre a magnitude dos recursos políticos já despendidos no projeto de integração e a escassez de instrumentos de coordenação macroeconômica efetivamente mobilizados para sua consecução. Singular, sem sombra de dúvida, é, também, o avanço registrado no processo de integração, a despeito dessas dificuldades e do irrealismo dos prazos estabelecidos.

O objetivo deste artigo é, precisamente, registrar esses avanços, apontar as dificuldades e discutir as perspectivas do Mercosul. Este trabalho é dividido em quatro seções. A Seção 11.1 examina a evolução do comércio intra-regional no período recente, destacando a magnitude e a direção dos fluxos de comércio. Na Seção 11.2, é discutida a configuração da estrutura que poderá emergir como resultado dessa iniciativa. O modelo de integração econômica, as propostas de tarifa externa comum e o comércio intra-indústria são examinados à luz dessa preocupação. A Seção 11.3 examina alguns obstáculos para se alcançar a convergência macroeconômica entre os países-membros e destaca o crescente descompasso entre a demanda por coordenação e as restrições pelo lado da oferta. A Seção 11.4 sumaria as conclusões.

11.1 - O Comércio Exterior no Mercosul

O fluxo de comércio no Mercosul vem evoluindo a um ritmo surpreendente. A Tabela 11.1 mostra que o comércio intra-regional cresceu a uma taxa anual de 18,3%, enquanto o comércio extra-regional aumentou apenas 8,6%, ambos no período 1986/92. O crescimento do fluxo de comércio é mais acentuado no período 1990/92, coincidente com a criação do Mercosul e com um predomínio do comércio bilateral Argentina-Brasil. Este último resultado pode ser explicado pelo atraso cambial e pela forte expansão interna verificados na Argentina neste mesmo período.

Ainda assim, não deve ser minimizado o impacto da desgravação linear e automática das tarifas aduaneiras, o qual em julho de 1993 atingiu no mínimo 75%.¹ Isso significa que, atualmente, entre os países do Mercosul, as tarifas nominais máximas são: 5% na Argentina; 8,7% no Brasil; 2,5% no Paraguai;

¹ Esse percentual é válido para os produtos que detinham, em 30/12/90, margem de preferência entre 0 e 40%. Para os produtos com margem de preferência superior a 40%, naquela data, a desgravação atualmente varia de 80 a 100%.

TABELA 11.1

Fluxo de Comércio e Extra-Mercosul

FLUXO	1986	1988	1990	1992	TAXA DE CRESCIMENTO
	(US\$ MILHÕES)				1986/92 (% a.a.)
1. Intra-Mercosul	2.700	3.250	4.220	7.390	18,3
1.1. Argentina-Brasil	1.410	1.690	2.040	4.750	22,4
1.2. Outros	1.290	1.560	2.180	2.640	12,7
2. Extra-Mercosul	45.820	61.150	65.260	75.190	8,6

Fontes: *Bacen do Brasil, DTIC-Secex-MICT, Cepal/CEI.*

e 5% no Uruguai. Note-se que, em tese, os países-membros não podem utilizar restrições não-tarifárias para dificultar o comércio intrazonal.²

O comércio intra-regional, avaliado sob a ótica de cada país, mostra também mudanças significativas. O comércio anual entre o Brasil e seus parceiros do Mercosul aumentou de US\$ 2 bilhões, no período 1985/86, para US\$ 5,4 bilhões, no período 1991/92, representando um incremento de 169%. Na Tabela 11.2, podemos notar que, a partir da segunda metade da década de 80, a taxa de variação do volume de comércio em cada biênio é crescente, atingindo 51,3% no período 1991/92.

O aumento do volume de comércio é explicado pela ampliação dos acordos comerciais com a Argentina (Programa de Integração e Cooperação Econômica, de julho de 1986) e Uruguai (Programa de Expansão Comercial e Acordo de Complementação Econômica, respectivamente, de junho de 1985 e de agosto de 1986). O crescimento do comércio no biênio 1991/92 deve ser atribuído, de um lado, ao Mercosul (Tratado de Assunção, de dezembro de 1990) e, de outro, à já mencionada evolução da economia argentina nesse último período. De fato, o resultado não é idêntico para os três países, sendo que a participação argentina aumenta substancialmente, em detrimento do Paraguai e Uruguai.

Conforme mostra a Tabela 11.3, a participação das vendas externas destinadas à Argentina no total das exportações brasileiras eleva-se, sobremaneira, de cerca de 3% na segunda metade da década de 80 para 8,4% em 1992. As exportações destinadas ao Paraguai e ao Uruguai também aumen-

² Continuam válidas apenas as barreiras não-tarifárias existentes na época da assinatura do Tratado de Assunção.

TABELA 11.2

O Comércio do Brasil com os Países do Mercosul

PERÍODO	TOTAL US\$ BILHÕES	VARIAÇÃO (%)	PARTICIPAÇÃO (%)		
			ARGENTINA	PARAGUAI	URUGUAI
1985/86	2,0	-	60,2	20,3	19,5
1987/88	2,5	25,3	61,0	16,0	23,0
1989/90	3,6	42,8	55,4	19,4	25,2
1991/92	5,4	51,3	71,8	13,2	15,0

Fontes: Cuadernos Estadísticos de la Cepal 17, Naciones Unidas, 1992 e intercâmbio comercial Brasil-Mercosul, DTIC-Secex-MICT.

TABELA 11.3

Participação dos Países do Mercosul no Comércio Exterior do Brasil

ANOS	EXPORTAÇÃO				IMPORTAÇÃO			
	ARGENTINA	PARAGUAI	URUGUAI	MERCOSUL	ARGENTINA	PARAGUAI	URUGUAI	MERCOSUL
1984	2,2	1,2	0,5	4,9	3,7	0,3	0,9	4,9
1986	3,0	1,3	0,9	5,2	4,6	0,9	1,9	7,4
1988	2,9	1,0	0,9	4,8	4,8	0,8	2,1	7,7
1990	2,0	1,2	0,9	4,1	6,8	1,6	2,8	11,2
1992	8,4	1,5	1,4	12,3	8,3	0,9	1,6	10,8

Fonte: Intercâmbio comercial Brasil - Mercosul, DTIC-Secex-MICT, abril, 1993.

tam, mas pouco. No lado das importações, a participação das compras originadas dos países do Mercosul mantém-se aproximadamente constante em relação a 1990, ainda que em patamar superior ao do período 1986/88. Uma observação importante é que, apesar da desgravação tarifária crescente, a participação paraguaia e a uruguaia nas importações brasileiras caem fortemente, enquanto a parcela argentina cresce mesmo com a valorização real do peso relativamente ao cruzeiro.

A distribuição do comércio exterior argentino com os países do Mercosul apresenta resultados similares aos alcançados pelo Brasil, ou seja, um aumento percentual das vendas destinadas ao Mercosul (Tabela 11.4). Entretanto, a participação das importações originárias do Paraguai e Uruguai sofre uma redução.

TABELA 11.4

Participação dos Países do Mercosul no Comércio Exterior da Argentina

ANOS	EXPORTAÇÃO				IMPORTAÇÃO			
	BRASIL	PARAGUAI	URUGUAI	MERCOSUL	BRASIL	PARAGUAI	URUGUAI	MERCOSUL
1984	5,9	1,2	1,0	8,1	18,1	1,1	2,1	21,4
1986	10,2	1,0	1,9	13,1	14,6	1,0	2,0	17,6
1988	6,6	0,9	2,0	9,5	18,3	1,3	2,5	22,0
1990	11,5	1,2	2,1	14,8	17,6	1,0	2,8	21,5
1992	13,3	2,1	3,2	18,6	22,5	0,4	2,3	25,2

Fonte: *Direction of Trade Statistics, IMF, diversos números.*

Nas Tabelas 11.5 e 11.6 mostramos o volume de comércio do Paraguai³ e Uruguai com os países do Mercosul. As observações relevantes são que:

a) ambos os países realizam parcela significativa de seu comércio no Mercosul. Esse fato ilustra a importância do acesso livre a esse mercado regional;

b) no período 1984/90, o mercado argentino apresentou uma participação decrescente como consumidor dos produtos paraguaios e uruguaios. Em 1992, esse processo foi ligeiramente revertido. Novamente, parte desse resultado deve ser fruto do problema cambial argentino.

O comércio regional no âmbito do Mercosul deverá continuar sendo crescente, principalmente, na medida em que os países executem a reconversão das atividades em busca da especialização inter e intra-indústria. Entretanto, até dezembro de 1994, é possível uma expansão temporária de comércio provocada por uma competitividade artificial, decorrente de diferenças nas tarifas incidentes sobre os insumos que não sejam neutralizadas pelas exigências contidas no Regime Geral de Origem.⁴

Para atenuar o custo social do ajustamento provocado pela criação de comércio, o Tratado de Assunção permite a aplicação da Cláusula de Salvaguarda quando ocorrer um aumento significativo das importações, em curto período de tempo. Até o momento, o único país do Mercosul a recorrer a esse instrumento foi a Argentina, que aplicou quotas nas importações brasileiras de quatro produtos e está analisando novos pleitos.

3 Os dados de comércio paraguaio estão subestimados devido ao contrabando [ver World Bank (1993)].

4 O Regime Geral de Origem estabelece as regras para que um produto seja considerado produto nacional no Mercosul.

TABELA 11.5

Participação dos Países do Mercosul no Comércio Exterior do Paraguai

ANOS	EXPORTAÇÃO				IMPORTAÇÃO			
	ARGENTINA	BRASIL	URUGUAI	MERCOSUL	ARGENTINA	BRASIL	URUGUAI	MERCOSUL
1984	12,3	15,9	2,1	30,3	15,8	32,7	0,9	49,4
1986	15,0	39,5	2,6	57,1	13,6	31,6	0,9	46,1
1988	6,7	22,9	0,8	30,4	11,6	29,9	1,1	42,6
1990	5,7	32,5	1,2	39,4	12,7	17,4	0,7	30,8
1992	7,6	31,3	1,5	40,4	13,3	-	0,9	-

Fonte: Direction of Trade Statistics, IMF, diversos números.

TABELA 11.6

Participação dos Países do Mercosul no Comércio Exterior do Uruguai

ANOS	EXPORTAÇÃO				IMPORTAÇÃO			
	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAI	MERCOSUL	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAI	MERCOSUL
1984	9,5	12,4	0,7	22,6	11,2	14,8	1,0	27,0
1986	8,6	27,2	0,4	35,7	14,2	24,4	1,4	40,0
1988	7,2	16,4	0,5	24,1	15,2	26,1	1,2	42,5
1990	4,8	29,6	0,3	34,7	16,8	23,0	1,1	40,9
1992	10,0	21,5	0,6	32,1	12,8	27,2	0,7	40,7

Fonte: Direction of Trade Statistics, IMF, diversos números.

A Argentina também tem aplicado direitos anti-*dumping* contra alguns produtos brasileiros. Nesse caso, é necessária uma averiguação da metodologia adotada, pois, dada a fragilidade das regras de *dumping* do Gatt, o instrumento pode ser utilizado como medida de proteção sob determinadas condições ou como medida corretora da distorção no comércio provocada por prática desleal.⁵

Em síntese, a evolução dos fluxos comerciais intra-regionais mostra um crescimento significativo no período mais recente, elevada concentração do intercâmbio entre os dois principais sócios e custos de ajustamentos localizados, até o presente momento, na Argentina.

5 Ver o artigo de Piani e Pereira(1993) nesta edição.

11.2 - A Configuração da Estrutura Produtiva

11.2.1 - O Modelo de Integração Econômica

O Pice buscava uma integração através de protocolos setoriais baseada nos seguintes princípios:⁶ *a)* gradualismo, para avançar na definição e avaliação em etapas anuais; *b)* flexibilidade, para permitir modificações no ritmo e no objetivo; *c)* simetria, para harmonizar as políticas específicas que interferem no desempenho do setor escolhido; e *d)* equilíbrio setorial, para evitar a especialização interindústria.

Essa forma de integração, denominada “modelo de protocolo” por Martirena-Mantel(1988), permite ao governo administrar ativamente a configuração da estrutura produtiva que prevalecerá após atingida a plena integração econômica.

Nessa época, ambos os governos ainda mantinham fortes aparatos protecionistas. O “modelo de protocolo” procurava preservar, na medida do possível, as estruturas industriais obtidas no processo de substituição de importações. Assim, evitava uma especialização do tipo “trigo por máquinas”, que, inevitavelmente, provocaria conflitos regionais.

Em novembro de 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Argentina-Brasil, que acelerou o processo de integração impondo limites ao gradualismo. Nesse Tratado foram definidos: um prazo máximo de 10 anos para a criação da zona de livre comércio, a harmonização gradual das políticas aduaneira, agrícola, comercial, industrial, de transporte e comunicação, e a coordenação das políticas macroeconômicas. Após cumpridos esses requisitos, caminhar-se-ia para a harmonização das demais políticas com vista à formação do mercado comum.

A posse dos presidentes Collor e Menem e as respectivas mudanças nas diretrizes de política econômica acabaram refletindo, também, na condução do processo de integração econômica. A Ata de Buenos Aires, de julho de 1990, fixou a vigência de um mercado comum a partir de janeiro de 1995. No período de transição ao mercado comum, as tarifas aduaneiras entre os dois países passaram a sofrer uma redução linear e automática (exceto para uma lista reduzida de produtos) em cada semestre, para alcançar o livre comércio na data fixada. O processo de integração é alcançado via coordenação de políticas macroeconômicas e harmonização de políticas específicas. Posteriormente, o Tratado de Assunção, firmado em março de 1991, mantém o mesmo modelo, apenas incorporando o Paraguai e o Uruguai.⁷

6 Esta seção é baseada fortemente em García (1992), que faz uma excelente interpretação dos diversos tratados. Ver, também, Barbosa (1991).

7 Segundo Magarinos (1991), o retorno ao “modelo de protocolo” sugerido pelo Uruguai não foi acatado pelos governos argentino e brasileiro.

As principais características dos dois modelos de integração econômica são:

a) no "modelo de protocolo", o processo era gradual e menos ambicioso: fixava-se um prazo máximo de 10 anos para alcançar uma zona de livre comércio que não requeria uma tarifa externa comum. Além disso, o governo — via protocolos setoriais — evitava a especialização interindústria e procurava uma distribuição equitativa dos benefícios e custos; e

b) no modelo de integração competitiva, o processo passa a ser rápido e ambicioso: prazo de quatro anos para atingir um mercado comum que requer, entre outros fatores, a tarifa externa comum. A configuração produtiva é determinada pelo sistema de mercado, cabendo ao governo a coordenação das políticas macroeconômicas e a harmonização de políticas específicas para evitar interferências indevidas nas vantagens comparativas de cada país.

O modelo de integração competitiva tem um custo mais elevado de realocação de fatores do que o "modelo de protocolo". Esse custo é exacerbado devido a três circunstâncias particulares: primeiro, o prazo de quatro anos, reconhecidamente curto, em comparação com as experiências da Comunidade Européia e do Grupo Andino; segundo, a sobreposição com o ajuste requerido pelas aberturas comerciais unilaterais; e, terceiro, os planos de estabilização macroeconômica em andamento.

Além disso, no modelo de integração competitiva é mais difícil prever a configuração produtiva que emergirá no mercado regional. A princípio, podemos supor que prevalecerá a estrutura produtiva dos países grandes (Brasil e Argentina) com os ajustes exigidos pela especialização intersetorial. Os países pequenos se adaptarão a essa estrutura e obterão ganhos no aproveitamento das vantagens comparativas atuais e daquelas proporcionadas por economias de escala que surjam da ampliação do espaço econômico. Esse prognóstico pode ser fortalecido através de duas maneiras: primeira, uma análise das propostas de tarifa externa comum que mostra a inserção almejada no Mercosul para cada país; e, segunda, uma avaliação do comércio intra-indústria relativamente ao comércio interindústria que reflete o potencial de especialização intra-setorial de cada país.

11.2.2 - As Propostas de Tarifa Externa Comum

A teoria das uniões aduaneiras indica que o bem-estar social de um país é favorecido pela criação de comércio e prejudicado pelo desvio de comércio. No modelo de integração competitiva, os países poderão minimizar os desvios de comércio influenciando o perfil da tarifa externa comum.

Assim, de um lado, o país grande procurará reproduzir a sua estrutura de proteção na tarifa externa comum. Por outro lado, o país pequeno buscará uma tarifa externa comum com alíquotas baixas, para minimizar o desvio de comércio.

As linhas gerais das propostas de tarifa externa comum, já apresentadas para negociação, refletem as colocações acima:

a) O Brasil propõe, basicamente, a manutenção da sua estrutura tarifária, que entrou em vigor em julho de 1993.

b) A Argentina repete o mesmo procedimento do Brasil, com uma importante diferença: sua proposta contempla uma alíquota de 0% para bens de capital, inclusive bens de informática.

No caso de informática, o Brasil é o único produtor no Mercosul. Logo, é visível a preocupação de evitar o desvio de comércio em um setor que afeta a produtividade dos demais setores.

O setor de máquinas e equipamentos, apesar da queda da participação no valor adicionado da indústria argentina de 23,1% em 1985 para 17,7% em 1990, ainda representa uma contribuição significativa. Para fortalecer sua posição negociadora e, evidentemente, estimular o investimento interno, a tarifa aduaneira de 15% e a taxa de estatística de 10% foram eliminadas. Em contrapartida, foi instituído um subsídio de 15% para a produção doméstica. Esse é o caso clássico de proteção à indústria doméstica recomendada em livro-texto de economia internacional.

Dada a importância do setor de bens de capital como fator de difusão tecnológica e geração de economias externas, provavelmente o governo argentino enfatizará uma tarifa menor para bens de capital relativamente aos bens de consumo, minimizando o desvio de comércio com o Brasil.

c) O Paraguai é um país basicamente agrícola e sua indústria corresponde ao processamento de matérias-primas de origem agropecuária e florestal, com baixo valor adicionado. A cadeia produtiva não é completa, de modo que a oferta industrial localiza-se em bens finais ou pontualmente em alguns produtos intermediários.

O Paraguai manteve até junho de 1992 tarifas aduaneiras elevadas na faixa de 0 a 72%, com valor médio de 16% e lista de produtos com importação proibida. Entretanto, segundo Gimenez (1992) e Servin (1992), a permissividade do governo frente ao contrabando propiciou uma política comercial próxima ao livre comércio. Assim, apresenta um parque industrial pequeno, mas competitivo a padrões internacionais. Para Gimenez (1992), o Mercosul servirá como uma plataforma para atingir outros mercados internacionais, tendo como base a elaboração de etapas sucessivas da cadeia produtiva a partir de vantagens comparativas naturais.

Esse modelo de inserção paraguaia no Mercosul requer uma tarifa externa comum com alíquotas baixas. Como forma de pressão sobre seus parceiros comerciais, o Paraguai efetuou uma reforma tarifária em junho de 1992, fixando três níveis de alíquotas: 0% para matérias-primas; 5% para bens de capital; e 10% para bens de consumo (exceto automóveis, que podem atingir

uma alíquota de 20%, dependendo de preço, e os produtos da lista de exceção do Mercosul).

d) A estrutura produtiva uruguaia pode ser dividida em dois grupos: no primeiro, temos a produção agropecuária e seus produtos industrializados com competitividade internacional baseada em recursos naturais; e, no segundo, a indústria que utiliza insumos importados via regime de *drawback*, cuja competitividade, restrita aos países vizinhos, é decorrência das concessões bilaterais concedidas pela Argentina e pelo Brasil, que possuíam mercados fortemente protegidos [Kaplan (1991) e Laens (1991)].

A proposta básica do governo uruguaio para a tarifa externa comum é a uniformidade da proteção efetiva entre as atividades agrícola e industrial. O Uruguai buscará uma especialização no setor agropecuário e em seus produtos industrializados derivados, e em troca consumirá manufaturados produzidos pelos seus parceiros do Mercosul. Assim, a perda provocada pelo desvio de comércio de produtos manufaturados será compensada pelo benefício proporcionado pela criação de comércio no setor agropecuário.

Em resumo, a Argentina e o Brasil, como países grandes do Mercosul, procuram preservar a sua estrutura produtiva e minimizar, no caso argentino, o desvio no comércio de bens de capital com o Brasil. O Paraguai e o Uruguai, como países pequenos, procuram uma especialização setorial baseada em vantagens comparativas naturais e o avanço nas etapas sucessivas das respectivas cadeias produtivas.

11.2.3 - O Comércio Intra-Indústria

O comércio intra-indústria caracteriza-se pela troca entre dois países de produtos diferenciados de uma mesma indústria, visando aproveitar economias de escala. No caso de integração econômica, o conceito assume relevância por dois motivos: primeiro, a ampliação do mercado; e segundo, o custo social do ajustamento requerido em um processo de integração é bastante inferior quando prevalece o comércio intra-indústria relativamente ao comércio interindústria.

No Mercosul, em decorrência da similaridade das estruturas industriais argentina e brasileira, podemos esperar que o comércio intra-indústria seja predominante. De fato, as estimativas dos coeficientes de comércio intra-indústria efetuadas por Lucangeli (1992) e reproduzidas na Tabela 11.7 confirmam o crescimento dessa modalidade de comércio no período 1984/90.

De maneira geral, o coeficiente⁸ de comércio intra-indústria aumentou de 18 em 1984 para 37,8 em 1990. Considerando-se somente os manufaturados,

⁸ O coeficiente de comércio intra-indústria varia de 0 a 100. Quanto mais próximo de 100, maior a parcela do comércio intra-indústria no setor.

TABELA 11.7

Coeficiente de Comércio Intra-indústria Argentina-Brasil - 1984/90

SEÇÕES DA CUCI ^a	DESCRIÇÃO DOS PRODUTOS	1984	1986	1988	1990
0	Alimentos e animais vivos	20,6	12,2	12,3	3,2
1	Bebidas e fumo	64,3	79,2	53,6	51,8
2	Materiais crus não-comestíveis	5,2	22,1	31,4	44,4
3	Combustíveis e lubrificantes	68,4	0,8	0,0	74,9
4	Azeite, graxas e ceras	0,0	0,1	1,1	5,0
5	Produtos químicos e conexos	18,2	31,7	32,4	67,8
6	Manufaturados conf. mat.-prima	6,0	8,2	13,6	34,4
7	Máquinas e equip. transporte	30,9	52,9	45,0	65,8
8	Manufaturados diversos	55,8	63,8	51,4	39,2
	Total	18,0	23,4	28,2	37,8
	Manufaturados (seções 5,6,7,8)	22,2	35,1	32,2	57,4

Fonte: Lucangeli (1992), Quadro I, p.28.

^aClassificação Uniforme para o Comércio Internacional.

que apresentam maior possibilidade de diferenciação de produtos e economias de escala, o incremento do coeficiente de comércio intra-indústria é mais significativo, passando de 23,2 em 1984 para 57,4 em 1990.⁹

Uma forma adicional de medir o potencial de comércio intra-indústria é verificar a composição das exportações entre os países do Mercosul, conforme apresentado na Tabela 11.8.

As pautas de exportação argentina e brasileira são bastante similares, ainda que 1/3 das vendas externas argentinas esteja concentrado em produtos alimentícios.

No caso uruguaio, a estrutura também é semelhante. No entanto, valem as seguintes observações:

a) o aumento substancial da participação de produtos químicos e conexos de 11,3% em 1983/84 para 22,4% em 1988/89 é fruto do acordo comercial com o Brasil, que permitiu a exportação de produtos manufaturados uruguaio baseados em insumos importados. A competitividade é, portanto, oriunda do acesso ao regime de *drawback* para a compra de insumos a preços internacionais e o acesso privilegiado em mercado fortemente protegido. A abertura

9 A medida de comércio intra-indústria é sensível à definição de indústria. A princípio, quanto mais agregado é o conceito de setor, maior é o índice de comércio intra-indústria. Lucangeli (1992) utiliza a classificação ao nível de três dígitos da SITC, considerada a mais apropriada em diversos estudos.

TABELA 11.8

Pauta de Exportação do Mercosul - 1983/84 e 1988/89

(Em %)

CAP- TULO CUCI	DESCRIÇÃO DOS PRODUTOS	ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAI		URUGUAI	
		1983/84	1988/89	1983/84	1988/89	1983/84	1988/89	1983/84	1988/89
0	Alimentos e animais vivos	36,3	34,8	10,0	10,5	5,9	24,7	45,6	35,2
1	Bebidas e fumo	0,8	0,4	0,5	0,6	0,1	0,5		0,2
2	Materiais crus não-comestíveis	5,4	3,7	9,4	11,2	81,6	66,0	6,1	4,5
3	Combustíveis e lubrificantes	13,9	5,0	4,7	4,6			0,9	0,1
4	Azeite, graxas e ceras	10,3	3,8	0,1	0,4	4,4	1,6	1,2	1,1
5	Produtos químicos e conexos	9,2	14,8	19,6	20,1	4,1	4,5	11,3	23,4
6	Manufaturados conf. mat.-prim.	13,9	16,8	24,9	24,4	3,0	2,2	23,1	21,4
7	Máquinas e equip. transporte	8,4	16,5	26,0	24,6			3,8	7,1
8	Manufaturados diversos	2,7	4,2	4,6	3,5		0,8	7,6	7,9

Fonte: Dados brutos em Cuadernos Estadísticos de la Cepal, 17, Naciones Unidas, 1992.

comercial brasileira e o fim do uso do sistema de *drawback* no comércio intra-Mercosul eliminarão a competitividade uruguaia;

b) as exportações de máquinas e equipamentos de transporte, que representam produtos com maior conteúdo tecnológico, são reduzidas quando comparadas com as da Argentina e do Brasil.

Esses dados sugerem que nos fluxos Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai deverá predominar o comércio interindústria. Já, no caso Brasil-Argentina, os dados apresentados tendem a confirmar o potencial do comércio intra-indústria; isso significa que o comércio bilateral poderá crescer sem afetar significativamente as estruturas industriais preexistentes. Araújo (1993) destaca também o potencial do comércio intra-indústria. Todavia, seu tom é mais alarmista e aponta como principais fragilidades no relacionamento entre os dois sócios a ausência de transações intra-industriais estáveis e a tendência para a geração sistemática de saldos superavitários favoráveis ao Brasil.

Existem, no entanto, posicionamentos mais céticos. Behar (1991) detecta vantagens comparativas favoráveis ao Brasil em quase todos os segmentos industriais (plantas com escala mínima ótima). Mantido o ritmo e as características do atual modelo de integração, o comércio intersetorial tenderia a prevalecer e o Brasil acabaria predominando na produção de manufaturados. Katz (1993) assinala uma tendência generalizada da indústria argentina, desde meados da década de 80, para a exportação de bens cada vez menos sofisticados do ponto de vista tecnológico. Lavagna (1993) destaca essa mesma tendência e critica o modelo de integração competitiva, antecipando elevados custos de reestruturação para a indústria argentina.

Em síntese, existem do lado argentino apreensões que extrapolam o atual quadro conjuntural e concluem pela necessidade de uma reformulação do modelo de integração, reclamando um papel mais decisivo às políticas industrial e tecnológica para assegurar uma distribuição regional mais equitativa da estrutura industrial.

11.3 - A Convergência Macroeconômica

11.3.1 - Coordenação de Políticas Macroeconômicas: Objetivos, Obstáculos e Instrumentos

A *rationale* para a coordenação de políticas macroeconômicas parte de um pressuposto simples: as ações e medidas de política econômica adotadas num determinado país, notadamente quando se trata de uma economia de grande porte, podem extravasar (*spill-over effects*) e afetar significativamente o desempenho de outras economias. Esses efeitos deveriam ser considerados nas decisões de política econômica, constituindo a coordenação o melhor mecanismo para maximizar algum tipo de bem-estar conjunto [Frenkel, Goldstein e Masson (1988)].

Obviamente, a importância desses efeitos dependerá do grau de interdependência das economias em questão, principalmente da densidade dos fluxos comerciais, da mobilidade dos fatores e das características dos respectivos regimes cambiais.

O fato da coordenação de políticas econômicas ser possível não garante, porém, que seja simples, nem sequer factível: a literatura é rica em apontar obstáculos à coordenação, alguns dos quais têm relevância para o caso do Mercosul. A assimetria no tamanho das quatro economias bem como a importância diferenciada dos mercados intra e extra-regional para cada um dos parceiros são dois dos mais importantes. A demanda por coordenação é, sob essa ótica, muito maior nas duas economias pequenas, Uruguai e Paraguai, do que no caso do Brasil e, em menor grau, da Argentina. A definição do Brasil como sendo um *global-trader* já embute essa distinção, revelando a existência de claras restrições para a subordinação dos instrumentos de política econômica em favor de uma estratégia baseada prioritariamente em considerações regionais.

Mesmo na hipótese de existirem interesses convergentes, cabe apontar um segundo obstáculo: a efetiva disponibilidade e controle de instrumentos e variáveis de política [Heymann e Navajas (1992)]. Reside aqui, provavelmente, o mais formidável obstáculo à coordenação de políticas no Mercosul. A instabilidade macroeconômica do principal sócio, o Brasil, constitui *per se* evidência da falta de controle dos instrumentos de política econômica. Em tom menos dramático, pode-se dizer que inexiste no Brasil margem para a subordinação desses instrumentos a qualquer outro fim, a não ser a resolução

dos desequilíbrios macroeconômicos. O caso da Argentina não é mais confortável. O exitoso programa de estabilização implementado nesse país está ancorado na predeterminação de alguns instrumentos fundamentais de política econômica, notadamente a taxa de câmbio. Aí também prevalece a rigidez afetando o uso dos instrumentos de política econômica.

No que se refere às formas e modalidades de coordenação, o *menu* de possibilidades distingue entre o simples intercâmbio de informação, passa pela cooperação e adoção de mecanismos de consulta, até chegar à coordenação de políticas *stricto sensu*, envolvendo um único ou múltiplos objetivos e instrumentos [Kenen (1989)]. Trata-se, em última instância, de uma taxonomia que discrimina entre modalidades “fracas” ou “brandas” de coordenação e compromissos “fortes”, constituindo o G-7 um exemplo do primeiro tipo e a Comunidade Européia do segundo [Heymann e Navajas (1992)].

No caso do Mercosul, a realidade, os obstáculos e a ausência de precedentes, para não mencionar a inexperiência dos países nessa área, sugerem que apenas as alternativas “brandas” estariam, de fato, disponíveis. Contudo, os objetivos e os prazos sancionados pelo Tratado de Assunção impõem a adoção de mecanismos “fortes” de coordenação. A rigor, essa escolha já estava implícita quando da substituição do “modelo de protocolo” pelo modelo de integração competitiva, introduzindo um elemento de tensão cuja resolução se vislumbra problemática. Esse ponto é enfatizado por Lavagna (1992 e 1993), quando destaca que uma das virtudes do “modelo de protocolo” era justamente sua menor exigência em termos de coordenação macroeconômica, uma vez que a ênfase inicial, nesse modelo, recaía sobretudo nas políticas setoriais.

Mais relevante para o Mercosul é a discussão sobre as políticas e os instrumentos passíveis de coordenação. A política cambial desponta, nesse caso, como o instrumento típico. Os compromissos recíprocos em torno de variáveis fiscais são raros e se restringem, como no caso do Tratado de Maastricht, à fixação de limites aos desequilíbrios do setor público. No que tange à política monetária, as tentativas de coordenação são quase sempre um complemento ao objetivo central de regular as taxas nominais de câmbio visando à sustentação de paridades fixas ou à flutuação em torno de uma banda mais ou menos estreita.

A prioridade concedida à coordenação da política cambial decorre do pressuposto de que a volatilidade das taxas de câmbio afeta negativamente o comércio. Heymann e Navajas (1992) destacam que, a despeito da fraca e controversa evidência empírica, o argumento é moeda corrente entre os operadores econômicos.

O lócus privilegiado que a teoria e a prática atribuem à coordenação da política cambial contrasta, contudo, com a escassa relevância que lhe confere a evidência empírica. Os exercícios econométricos mais recentes só tendem

a confirmar a dificuldade de dar um basamento empírico a uma proposição que constitui o eixo de toda demanda por coordenação. Frankel e Wei (1993), por exemplo, concluem que a estabilização das moedas européias não teve papel significativo no crescimento do comércio intra-regional da década de 80.

Todavia, a necessidade de se alcançar com urgência algum meio que possibilite a estabilização das taxas de câmbio entre os membros do Mercosul constitui uma proposição unânime sobre a qual convergem as demandas por coordenação.

11.3.2 - Demanda e Oferta de Coordenação de Políticas Macroeconômicas no Mercosul

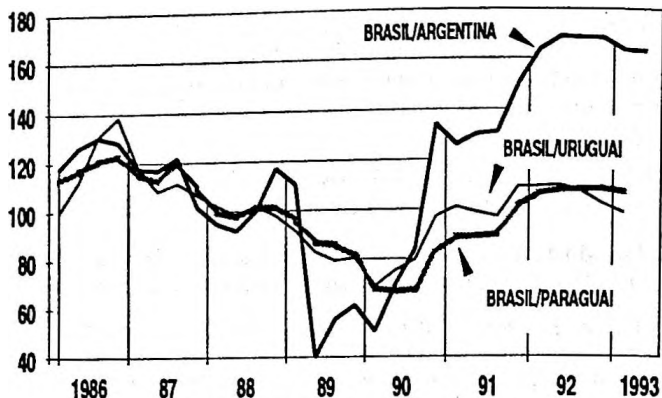
O Tratado de Assunção determinou a coordenação de políticas macroeconômicas, através de processo gradual concomitante à desgravação tarifária.

Dentre as políticas macroeconômicas, a prioridade concedida à política cambial aparece implícita na recomendação de que o processo de coordenação ocorra em paralelo com o programa de reduções tarifárias. Nitidamente, existe a preocupação de evitar que a competitividade intra-regional seja afetada por oscilações bruscas e inesperadas nas taxas de câmbio bilaterais. De fato, o impacto dessas perturbações seria particularmente danoso no momento em que os países, após terem desmantelado as barreiras não-tarifárias, se aprofundassem no cronograma de desgravações lineares e automáticas.

A prioridade a ser conferida à coordenação da política cambial é assunto que não suscita controvérsias. Inclusive, talvez seja esse o ponto mais sensível da agenda de transição, haja vista que os demais assuntos críticos, como a tarifa externa comum, o tratamento a ser dado às zonas francas e o problema da institucionalização do Mercosul, não parecem apresentar dificuldades insolúveis para seu encaminhamento [Fritsch (1993)].

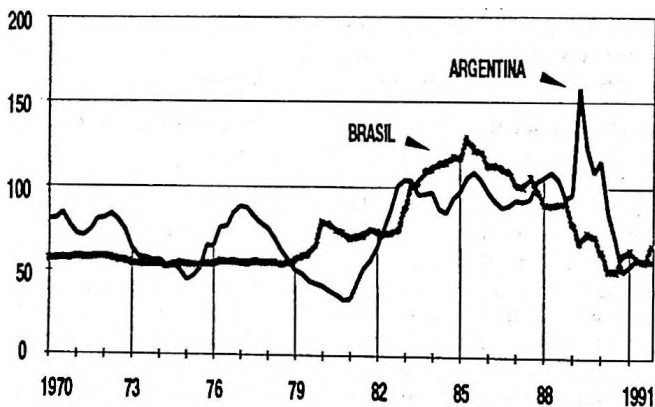
A variabilidade das paridades cambiais entre os países do Cone Sul tem merecido alguns bons trabalhos recentemente. É o caso do estudo de Heymann e Navajas (1993), do qual extraímos os Gráficos 11.1A e 11.1B. O primeiro mostra a evolução ao longo das duas últimas décadas das paridades reais de Argentina e Brasil em relação ao dólar, utilizando como deflatores os respectivos índices de preços ao consumidor; o segundo registra, para o mesmo período, a evolução da taxa de câmbio bilateral real Argentina-Brasil. Os referidos autores destacam particularmente a maior variabilidade das taxas de câmbio reais na década de 80 e a maior amplitude das flutuações no caso da Argentina. De fato, o quociente entre os valores máximos e mínimos é 4,7 para a Argentina (segundo trimestre de 1989 e quarto trimestre de 1980, respectivamente) e 2,5 para o Brasil (máximo no segundo trimestre de 1985 e mínimo no terceiro trimestre de 1990). No caso da taxa de câmbio bilateral

Gráfico 11.1A
Taxas de Câmbio Reais da Argentina e do Brasil
 (Base: 1983 = 100)



Deflator: IPC. Fonte: Haymann e Navajas (1993).

Gráfico 11.1B
Taxa de Câmbio Bilateral Real (Argentina/Brasil)
 (Base: 1983 = 100)



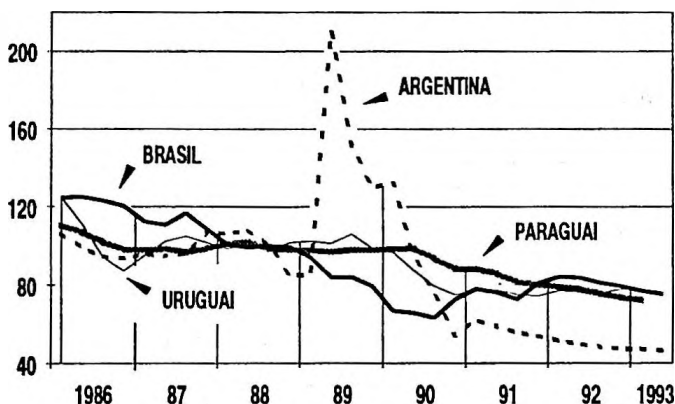
Deflator: IPC. Fonte: Haymann e Navajas (1993).

real, o estudo mostra que as flutuações seguem qualitativamente os ciclos da taxa de câmbio real argentina, inclusive no que diz respeito aos pontos de máximo e de mínimo.

O Gráfico 11.2 amplia a análise e mostra a evolução trimestral das taxas de câmbio reais dos quatro sócios do Mercosul para o período mais recente. Note-se o persistente declínio da taxa de câmbio real brasileira entre o primeiro trimestre de 1986 e o terceiro trimestre de 1990. Também merece registro o fato de que no terceiro trimestre de 1990, ou seja, *antes* da decretação do Plano Cavallo, a taxa de câmbio real da Argentina se encontrava já em nível 40% inferior ao que tinha prevalecido antes do surto hiperinflacionário de 1989. A taxa de câmbio real do Uruguai mostra, por sua vez, grande estabilidade até meados de 1990, quando inicia um ciclo de suave e contínua apreciação que perdura até hoje. Finalmente, a taxa de câmbio real do Paraguai apresenta freqüentes oscilações de curta duração e baixa amplitude durante todo o período. Contudo, a partir de meados de 1989 verifica-se uma mudança de patamar com as flutuações ocorrendo em torno de uma taxa média mais apreciada.

A rigor, essa é uma característica comum aos quatro países: as taxas de câmbio reais vigentes nos primeiros anos da década de 90 são, de fato, entre 20 e 50% inferiores às que prevaleceram na segunda metade da década de 80. Pode-se argumentar que o fenômeno é menos pronunciado caso se

Gráfico 11.2
Taxas de Câmbio Reais
(Base: 1983 = 100)



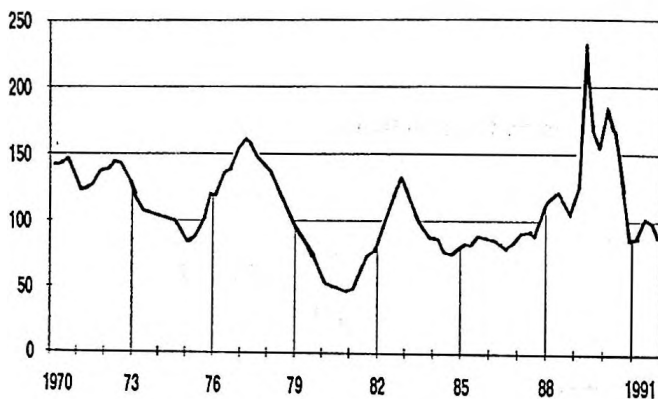
Deflador: IPC. Fontes: BAGEN, OEI.

considerem outras moedas além do dólar, que, de fato, se desvalorizou na segunda metade da década de 80. Também é verdade que o problema da dívida externa é hoje bem menos dramático do que alguns anos atrás, ou ainda, que a disposição do capital estrangeiro para financiar eventuais desequilíbrios externos na região é também maior na atualidade. Contudo, a queda é preocupante, pois ocorre numa fase em que as quatro economias promovem processo de rápida abertura ao exterior, após reduzirem significativamente o montante de subsídios e incentivos à exportação.

O Gráfico 11.3 mostra, por último, a evolução trimestral das paridades bilaterais reais do Brasil em relação a seus parceiros no Mercosul.¹⁰ Note-se a perda generalizada de competitividade do Brasil em relação a seus sócios durante a segunda metade da década passada — em torno de 40% — e a reversão verificada a partir do início de 1990, principalmente no que diz respeito à taxa de câmbio real bilateral Brasil-Argentina, cujo nível era, em meados de 1993, 45% superior à média do período 1986/88.¹¹

Gráfico 11.3

Taxas de Câmbio Reais Bilaterais
(Base: 1983 = 100)



Deflator: IPC. Fontes: BACEN, OEI.

¹⁰ Observe-se que, diferentemente do Gráfico 11.1B, o Gráfico 11.3 foi plotado com a taxa de câmbio real do Brasil no numerador.

¹¹ Esse acréscimo se reduz para 12% quando se usa o índice de preço no atacado como deflator da taxa de câmbio. No entanto, os custos industriais na Argentina, onde é elevada a defasagem entre os índices de preço no atacado e ao consumidor, evoluíram acima do índice de preço no atacado [ver Coloma (1992 e 1993)].

A elevada volatilidade das paridades reais recíprocas no âmbito do Mercosul tem sido responsabilizada por afetar negativamente os fluxos intra-regionais de comércio, desestimular o investimento nos setores de bens comercializáveis, confundir os agentes e gerar falsos sinais, elevar os riscos e promover uma cíclica alternância de ondas de prosperidade e depressão entre os parceiros. É provável, também, que a instabilidade cambial tenha contribuído para transformar os acordos setoriais em acordos defensivos, que, longe de estimular a conquista conjunta de terceiros mercados, ameaçam se constituir em convênios de cartelização e defesa de mercados [Lopez e Porta (1992)].

Acumular evidência empírica robusta para dar suporte a essas conjecturas — sem dúvida muito razoáveis — tem-se evidenciado, contudo, bastante difícil. Iglesias (1991), por exemplo, estima equações de demanda de importação para Argentina e Brasil com base em dados anuais para o período 1970/89 e conclui que o comportamento da paridade bilateral não afetou significativamente o intercâmbio comercial entre os parceiros. Heymann e Navajas (1993) desenvolvem, por sua vez, diversos testes econométricos focalizando também o intercâmbio comercial Brasil-Argentina e concluem que as importações que cada país realiza do seu sócio dependem principalmente do estado macroeconômico do país comprador. Não identificam efeitos cruzados de curto prazo, ou seja, “influências estatisticamente significativas da renda ou da taxa de câmbio real do país ofertante sobre as importações do sócio”. A se acreditar nesses resultados, os superávits e déficits de um sócio resultariam muito mais de virtudes e pecados próprios — evolução do nível de atividade doméstica e alinhamento da respectiva taxa de câmbio real em relação ao dólar — do que de ações de política cambial promovidas pelos seus parceiros no Mercosul. A demanda por coordenação macroeconômica seria, nesse caso, bem menos urgente.

É difícil concordar com essa conclusão. Contudo, mesmo que a demanda por coordenação fosse imperiosa, prevaleceriam as restrições domésticas antes mencionadas e que convém detalhar.

A Argentina detém, desde abril de 1991, uma paridade nominal fixa com o dólar americano. Essa paridade foi sancionada por lei tramitada no Congresso, fato que contribuiu decisivamente para cimentar a credibilidade do programa de estabilização. *A priori*, portanto, a “oferta” argentina de coordenação sofre, em matéria cambial, de restrição de cunho legal.

Essa situação não deverá perdurar eternamente, conforme cabe conjecturar após um exame, mesmo superficial, da atual situação da economia argentina.

O plano de Conversibilidade iniciou com uma taxa de câmbio muito baixa (ver Gráfico 11.2). Dado o grau de dolarização alcançado pela economia à data do plano, acreditou-se na impossibilidade de se promover uma desvalorização cambial preventiva e decidiu-se por apostar em uma deflação, que não ocorreu. A taxa de câmbio fixa promoveu a rápida estabilização dos

preços de bens comercializáveis, mas não dos preços dos demais bens. A expectativa era de que os bens não-comercializáveis sofreriam queda de demanda em virtude de efeitos de substituição no consumo, que acabariam pondo um freio à elevação de seus preços. Cestas de consumo pouco flexíveis, aumentos na demanda promovidos por expansão do crédito alimentada pelo influxo de capitais, presença de bens heterogêneos com demanda inelástica e alguns outros fatores tornaram esse processo muito demorado [Kacef (1993)]. O resultado tem sido a consolidação de uma estrutura de preços relativos que prejudica os bens comercializáveis em relação aos bens não-comercializáveis, principalmente aqueles fornecidos pelo setor privado.

A atual configuração de preços relativos torna pouco factível a geração de um círculo virtuoso — investimentos no setor de bens comercializáveis — que promova uma reversão dos atuais déficits em conta corrente — superiores a US\$ 7 bilhões em 1992. Os aumentos de produtividade, já verificados, e as reduções de custo que ainda poderão ocorrer — através de maior flexibilização do mercado de trabalho — parecem insuficientes para legitimar a nova estrutura de preços relativos. O recurso continuado a desgravações fiscais e ao uso de instrumentos veladamente protecionistas tende a confirmar esse pressuposto.

Porém, ainda que existam elementos para vaticinar o abandono da atual política de paridade nominal fixa com o dólar, não é claro que isso deva ocorrer antes do prazo previsto para a entrada em vigor do Mercosul. O fato, contudo, é que o instrumento cambial não está disponível para efeitos de coordenação com os parceiros regionais.

De maneira menos enfática, essa é também a situação no Uruguai e no Brasil.

Desde de 1980, o Uruguai vem promovendo um programa de estabilização baseado em uma política de contenção fiscal e de atraso cambial induzido através de uma flutuação administrada. O déficit fiscal declinou em 1991 e reverteu em superávit fiscal em 1992. A inflação, contudo, permanece em torno de 50 a 55% sem dar sinais de recuo. A taxa de câmbio real acumula um atraso em torno de 25% desde 1990 e a balança comercial apresenta saldo negativo desde 1991. O atraso cambial da Argentina — importante parceiro comercial —, somado ao crescimento do turismo e ao ingresso de divisas para aplicações imobiliárias — ambos também oriundos desse país —, tem contribuído para amenizar a situação. O fato a registrar, contudo, é que a política cambial ocupa um lugar central no programa de estabilização e, exceto na hipótese de uma mudança drástica na estratégia de combate à inflação, também não constitui instrumento disponível para efeitos de coordenação com os sócios do Mercosul.

Finalmente, o caso do Brasil dispensa maiores comentários. Com inflação mensal de 30 a 35% ao mês e graves desequilíbrios macroeconômicos,

torna-se difícil conceber que o país assumira qualquer compromisso envolvendo a política cambial para fins de coordenação com seus parceiros na região.

A coordenação da política cambial enfrenta, portanto, um "impasse", cuja resolução não está em vista.

11.3.3 - Perspectivas para Coordenação

Em recente reunião dos países do Mercosul efetuada em Assunção, o Brasil propôs a criação de uma banda (faixa) de flutuação da taxa de câmbio em torno de uma paridade real. A proposta, caso envolvesse as atuais paridades, favoreceria o Brasil, principalmente no comércio com a Argentina. A resposta argentina foi rápida: aceitava-se a proposta sempre que o mecanismo de correção cambial escolhido obrigasse os países a desvalorizar suas moedas pelo diferencial entre a respectiva taxa de inflação doméstica e a menor taxa de inflação vigente entre os membros do Mercosul. Em síntese, o país com a menor inflação constituir-se-ia em âncora para os demais.

Obviamente, aceito esse critério, a Argentina poderia manter sua paridade nominal fixa com o dólar enquanto os demais países desvalorizariam suas moedas em função dos respectivos diferenciais de inflação em relação ao país-âncora. Adicionalmente, todos acompanhariam a apreciação real do país-âncora relativamente às moedas dos países industrializados, pelo menos até a inflação doméstica nesse país se alinhar à taxa de inflação internacional.

Ambas as propostas foram encaminhadas para estudo e não devem ser consideradas senão iniciativas preliminares no marco de uma estratégia negocial. De acordo com a proposta brasileira, a banda de flutuação real só deveria entrar em vigor em 1/1/95, coincidindo com o início formal do Mercosul. Trata-se, portanto, de um reconhecimento implícito do "impasse", uma vez que se abandona qualquer tentativa de coordenação da política cambial concomitante com o programa de desgravação tarifária, conforme recomendado no Tratado de Assunção.

A proposta de uma banda real de flutuação deverá ser aproveitada em algum ponto no futuro. Contudo, até então, alguns eventos deverão ocorrer. Em primeiro lugar, a implementação de um programa de estabilização bem-sucedido no Brasil. Caso uma iniciativa dessas venha de fato a ocorrer, dificilmente prescindirá da fixação da taxa de câmbio como mecanismo de coordenação de expectativas. Experiências de estabilização baseadas em regimes de taxa de câmbio flutuante redundaram, até o presente, em verdadeiros fracassos. É improvável que o Brasil adote essa opção. Uma desvalorização preventiva, objetivando compensar o subsequente atraso cambial e visando à consolidação sem traumas do processo de abertura, é também uma probabilidade que não cabe descartar.

Em segundo lugar, cabe esperar que a Argentina promova algumas retificações na sua política econômica. Duas opções se afiguram como as mais

prováveis para promover uma mudança na atual estrutura de preços relativos:

- a) uma recessão induzida pela política fiscal e que resulte em deflação nos preços dos bens não-comercializáveis, preservando a atual paridade fixa; ou
- b) a adoção de um *crawling peg*, com ou sem desvalorização inicial, implementado com o auxílio de uma política de rendas. A opção atual — promover mudanças estruturais, notadamente no mercado de trabalho e na estrutura tributária, visando legitimar e viabilizar a atual configuração de preços relativos — tende ao esgotamento. Particularmente se se considera que a estrutura de preços relativos continuará acumulando distorções enquanto a inflação doméstica não se alinhar à inflação internacional.

Em terceiro lugar, cabe esperar que as interdependências macroeconômicas entre os países do Mercosul continuem a se aprofundar a despeito de situações conjunturais difíceis, como as descritas acima. Os fluxos intra-regionais de comércio poderão se aproximar dos US\$ 9 bilhões em 1993 — até bem mais se se contabilizam os fluxos “não-registrados” com o Paraguai —, mais do que triplicando os valores registrados sete anos atrás.

A ocorrência simultânea desses três eventos — estabilização no Brasil, correção de rumo na Argentina e aumento das interdependências macroeconômicas entre os parceiros — poderá contribuir para a solução do atual impasse em matéria de coordenação. A proposta de flutuação em torno de uma banda real poderá ser então reaproveitada, sem que o reiterado uso de cláusulas de exceção a desmoralize imediatamente.

11.4 - Conclusão

O projeto de integração regional resultou de uma opção político-estratégica dos dois principais sócios, Argentina e Brasil, adotada em circunstâncias em que os vínculos econômicos atingiam o seu nível mais baixo. A partir do Tratado de Assunção, em 1991, o fluxo de comércio tem aumentado a um ritmo surpreendente, de tal maneira que a Argentina e o Brasil representam hoje, um para o outro, parceiros comerciais significativos. Para o Uruguai e o Paraguai, o Mercosul constitui, há muito tempo, a fonte principal de abastecimento de suas importações e o destino privilegiado para suas exportações. Assim, as interdependências macroeconômicas têm aumentado nesse período e tendem a se acentuar com o avanço da integração regional.

A configuração da estrutura produtiva no âmbito do Mercosul surge com bastante nitidez a partir das propostas de tarifa externa comum apresentadas pelos quatro países, bem como das características atuais dos fluxos intra-regionais. O exame dessas propostas revela que a Argentina e, principalmente, o Brasil almejam a condição de fornecedores de produtos manufaturados. O Paraguai e o Uruguai buscam a especialização nas cadeias produtivas oriundas de vantagens comparativas naturais. De fato, os dados sobre evolução do comércio intra-indústria entre a Argentina e o Brasil e a

composição das exportações dos sócios do Mercosul confirmam essa expectativa.

Entretanto, há preocupações entre os analistas argentinos de que o modelo de integração competitiva conduza ao comércio do tipo “trigo por máquinas” com resultados desastrosos sobre a produção industrial argentina. Essa apreensão é reforçada pelo avanço das exportações brasileiras em 1992, fato que já tem obrigado o governo argentino a recorrer à cláusula de salvaguarda para proteger a indústria doméstica.

No modelo de integração competitiva, os conflitos regionais podem se ampliar, principalmente, na presença de desequilíbrios macroeconômicos e de restrições para uma coordenação efetiva da política cambial. Nesse contexto, serão inevitáveis as pressões para uma intervenção governamental que permita uma distribuição mais equitativa dos custos da implementação do mercado regional. Como exemplo, temos a recente decisão brasileira de elevar as compras de petróleo e trigo da Argentina para reduzir o saldo comercial favorável ao Brasil.

Os conflitos regionais deverão continuar, pois os requisitos básicos para uma coordenação de política cambial não estão sendo atendidos: a estabilização da economia brasileira e a mudança nos preços relativos da economia argentina.

Até então, a iniciativa da integração sub-regional deverá continuar contando com boa dose de vontade política. O detalhe nada trivial é que essa vontade deverá ser exercida a partir de 1995 por novos governantes, cuja escolha implicará a realização — ainda em 1994 — de pleitos eleitorais no Brasil, na Argentina e também no Uruguai.

Bibliografia

ARAÚJO Jr., J.T. Reestruturação industrial e integração econômica: as perspectivas do Mercosul. *Revista Brasileira de Economia*, v.47, n.1, jan./mar. 1993.

BARBOSA, R.A. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. Edições Aduaneiras, 1991.

BEHAR, J. Economic integration and intra-industry trade: the case of the Argentine-brazilian free trade agreement. *Journal of Common Market Studies*, v.29, n.5, Sep. 1991.

COLOMA, G. *Costo laboral relativo y competitividad de la industria*. Buenos Aires, IDI-UIA, Oct. 1992 (Documento de Trabajo, 3).

———. *Costo laboral relativo: análisis sectorial*. Buenos Aires, IDI-UIA, Mayo 1993 (Documento de Trabajo, 11).

- CORREA, P.G. *Integração regional, política industrial e as perspectivas do Mercosul: uma abordagem preliminar*. Rio de Janeiro: Funcex, abr. 1993, mimeo.
- FRANKEL, J.A. e WEI, S. *Trade blocs and currency blocs*. Cambridge, MA., NBER, Apr. 1993 (Working Paper, 4.335).
- FRENKEL, J.A., GOLDSTEIN, M. e MASSON, P. *International coordination of economic policies: scope, methods, and effects*. Cambridge, MA., NBER, July 1988 (Working Paper, 2.670).
- FRITSCH, W. *The Mercosul: a mid-term review*. Trabalho apresentado ao Seminário Economic Integration in the Western Hemisphere: Prospects for Latin America, University of Notre Dame, abr. 1993.
- GARCÍA, H.A. *El Tratado de Asuncion del Mercado Común del Cono Sur (Mercosur): algunas consideraciones*. Santiago, Cepal, jan. 1992, mimeo.
- GIMENEZ, I.O. *El sector industrial paraguayo frente al Mercosur: algunas puntualizaciones*. 2º Seminario Mercosur: Las Perspectivas y los Problemas. Buenos Aires, Nov. 1992, mimeo.
- HEYMANN, D. e NAVAJAS, F. La coordinación de políticas macroeconómicas: aspectos conceptuales vinculados con el Mercosur. *El Mercado Común del Sur*. Buenos Aires: CEI, 1992.
- . Interdependencias macroeconómicas entre Argentina y Brasil: los flujos comerciales. *Estudios Argentinos para la Integración del Mercosur*. Buenos Aires: CEI, 1993.
- HIRST, M. *O programa de integração Argentina-Brasil: concepção original e ajustes recentes*. Rio de Janeiro: Funcex, jan. 1991 (Texto para Discussão, 44).
- IGLESIAS, R.M. *A política cambial da Argentina e do Brasil no período 1970-1989*. Rio de Janeiro: Funcex, maio 1991 (Texto para Discussão, 48).
- KACEF, O. *Tipo de cambio fijo y precios relativos: los primeros dos años del Plan de Convertibilidad*. Buenos Aires: IDI-UIA, Mayo 1993 (Documento de Trabajo, 8).
- KAPLAN, M. Integración regional: un camino posible. In: VERA, T.(ed.). *Uruguay hacia el 2000: desafíos y opciones*. Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- KATZ, J. *Una interpretación global del proyecto de desarrollo industrial de la República Argentina*. Buenos Aires: IDI-UIA, Mayo 1993 (Documento de Trabajo, 9).

- KENEN, P.B. *Exchange rates and policy coordination*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1989.
- LAENS, S. Sectores productivos: el dinamismo imprescindible. In: VERA, T. (ed.). *Uruguay hacia el 2000: desafíos y opciones*. Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- LAVAGNA, R. Integración Argentina-Brasil: origen, resultados y perspectivas. In: BEKERMAN, M. (ed.). *Mercosur: la oportunidad y el desafío*. Buenos Aires: Legasa, 1992.
- . Cambios en la estructura productiva inducidos por el Mercosur. *IV Reunión del Grupo de Análisis sobre la Integración del Mercosur*. Montevideo, Ago. 1993.
- LOPEZ, A. e PORTA, F. *Los acuerdos sectoriales en el ámbito del Mercosur*. Buenos Aires: SPE/Ministerio de Economía, Set. 1992, mimeo.
- LUCANGELI, J. *Integración comercial, integración intra-industrial y creación y desvío de comercio*. Buenos Aires: SPE/Ministerio de Economía, Set. 1992, mimeo.
- MAGARINOS, G. *Uruguay en el Mercosur*. Fundación de Cultura Universitaria, 1991.
- MARTIRENA-MANTEL, A.M. Hacia la racionalización de la integración económica argentino-brasileira: en busca de un marco analítico. *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. XXII Reunión anual, v. 2, 1988.
- SERVIN, V. El sector industrial paraguayo frente al Mercosur: desafíos y perspectivas. *2º Seminario Mercosur: Las Perspectivas y los Problemas*. Buenos Aires, Nov. 1992.
- WORLD BANK. *Mercosur and Paraguay's growth prospects*. Washington, D.C., Jan. 1993 (Report n. 10.902-PA).

Fontes de Crescimento das Exportações Brasileiras na Década de 80*

Maria Helena Horta**

Sérgio Waddington***

Carlos Frederico de Souza***

Este artigo tem como objetivo principal avaliar o desempenho das exportações brasileiras na década de 80, procurando identificar em que medida as taxas de crescimento das exportações estariam refletindo uma tendência de crescimento do comércio mundial ou se estas poderiam ser também explicadas por alterações da competitividade do setor exportador.

O conceito de competitividade internacional (CI), ainda que aparentemente simples, permite as mais variadas interpretações, associadas a diferentes indicadores, refletindo a falta de consenso sobre este na literatura. Em linhas gerais, podemos distinguir três linhas conceituais diferentes para avaliar a competitividade internacional de uma economia.

O conceito desempenho associa a competitividade de um país a seu desempenho no mercado internacional, sem qualquer preocupação com os fatores explicativos desse comportamento. Um dos problemas desse tipo de indicador consiste no fato de que um crescimento das exportações decorrente de políticas de ajuste recessivas pode ser interpretado como um aumento da CI do país.

O conceito macro avalia a CI de um país a partir de variáveis que dependem basicamente de decisões de política econômica, tais como subsídios e taxa de câmbio. Entretanto, estudos realizados para países industrializados [Kaldor (1978)] mostram que em alguns casos existe uma correlação inversa entre esses indicadores e a participação do país analisado no comércio internacional quando se considera um período mais longo de tempo.

O conceito eficiência associa a CI a características estruturais da economia, ou seja, à sua capacidade de produzir determinados bens com níveis de eficiência iguais ou superiores aos de seus competidores como decorrência

* Agradecemos a Armando Castelar Pinheiro e Regis Bonelli as críticas e sugestões à versão preliminar deste trabalho.

** Do IPEA/DIPES.

***Pesquisadores contratados pelo PNUD-BRA 93/011.

de aumentos de produtividade. Ainda que conceitualmente atraente, este enfoque tem como principal problema a dificuldade na construção de indicadores apropriados.

Neste trabalho, as alterações na competitividade das exportações serão avaliadas apenas no seu conceito mais amplo, associado ao desempenho destas no mercado internacional. Para tanto, a Seção 12.2 compara as principais mudanças ocorridas não apenas na estrutura da pauta como também nos fluxos de comércio. Na Seção 12.3, através de uma análise do tipo *constant-market-shares*, procurou-se decompor a taxa de crescimento das exportações em fatores ligados ao crescimento do comércio internacional e em um fator competitividade. No final da seção são apresentados dados sobre a evolução da participação das exportações brasileiras nos mercados dos principais parceiros comerciais. A última seção apresenta um resumo dos principais resultados encontrados.

12.1 - Padrões de Comércio na Década

Nesta seção, procura-se identificar as principais tendências observadas ao longo da década de 80 nos padrões de comércio do Brasil com o exterior, não apenas no que se refere à composição da pauta como também ao destino das exportações.

Em linhas gerais, observa-se uma tendência, já registrada na década de 70, de elevação da participação dos produtos industrializados na pauta, que passa de 65,8% em 1980 para 77,5% em 1990 (Tabela 12.1). No entanto, considerando-se apenas os produtos industrializados, verifica-se que, ao contrário da década de 70, quando todos os setores aumentaram sua participação na pauta em detrimento do setor de produtos alimentares, não houve nos anos 80 essa desconcentração: dos 10 setores industriais considerados, seis tiveram sua participação reduzida, em relação ao total dos industrializados e entre os que ganharam participação, apenas um teve ganho significativo, o metalurgia, que teve sua participação elevada de 9,9% em 1980 para 23,6% em 1990.

Analisando-se a composição da pauta por áreas de comércio, observa-se um comportamento semelhante ao previsto pelo modelo generalizado de Heckscher-Ohlin para vários países [Krueger (1977) e Baldwin (1979)], que nos diz que não haverá especialização completa no comércio mundial, devendo um país vender produtos mais intensivos em mão-de-obra para países com uma dotação mais abundante de capital e produtos mais intensivos em capital para países com menor dotação relativa de capital.

Como se pode ver pela Tabela 12.1, a participação de exportações de produtos primários é muito mais elevada para a Comunidade Econômica Européia (CEE) e Estados Unidos e Canadá (Uscan) do que para os países da América Latina (AL). Também dentre os produtos industrializados,

TABELA 12.1

Evolução da Estrutura da Pauta de Exportações

	TOTAL BRASIL				COE				USCAN				AL	
	1980	1985	1990	1980	1985	1990	1980	1985	1990	1980	1985	1990	1985	1990
Produtos Primários	34,2	30,3	22,5	45,2	46,6	30,3	39,0	21,8	13,4	10,1	11,5	10,0	11,5	10,0
Extrativa	9,3	8,0	9,9	12,0	11,1	13,1	4,4	2,2	3,5	2,7	5,2	4,6	5,2	4,6
Agricultura	24,9	22,3	12,6	33,2	35,5	17,2	34,6	19,6	9,9	7,4	6,3	5,4	6,3	5,4
Industrializados	65,8	69,7	77,5	54,8	53,4	69,7	61,0	78,2	86,6	89,9	88,5	90,0	88,5	90,0
Construção Civil	1,7	1,4	1,7	1,2	1,1	1,6	1,5	2,1	2,6	4,4	3,0	2,4	3,0	2,4
Metalurgia	6,5	12,7	18,3	3,8	4,9	10,3	8,7	12,8	14,5	12,2	14,4	17,5	14,4	17,5
Máquina e Equipamento	7,4	6,5	8,5	3,0	3,9	5,5	5,5	10,1	14,9	23,1	16,2	14,6	16,2	14,6
Material Elétrico	2,6	2,5	2,2	1,2	1,0	2,5	2,1	3,5	2,2	6,1	5,0	4,1	5,0	4,1
Material de Transportes	6,9	6,8	7,7	3,1	3,6	5,7	4,6	4,4	9,0	16,8	12,8	21,4	12,8	21,4
Papel, Celulose, Div.	4,3	3,8	5,9	3,3	2,6	6,2	3,1	4,0	5,7	6,9	8,3	6,3	8,3	6,3
Química (excl. comb)	4,8	8,6	7,7	2,4	4,5	6,3	4,0	8,2	6,6	9,9	17,2	15,4	17,2	15,4
Têxtil	3,4	2,7	2,2	4,2	3,0	2,7	2,5	2,8	2,4	3,7	3,6	2,4	3,6	2,4
Vest., Calçados e Couro	3,4	5,8	6,4	3,5	2,7	5,4	7,8	15,3	16,0	1,6	2,3	1,1	2,3	1,1
Prod. Alimentares	24,8	18,8	17,1	29,1	26,0	23,5	21,3	14,9	12,6	5,2	5,6	4,9	5,6	4,9

Fonte: Banco de Dados, Chelem. Elaboração: IPEADIPES.

observa-se que as exportações para a AL estão mais concentradas em setores mais sofisticados tecnologicamente e/ou mais intensivos em capital, como máquinas e equipamentos, material de transporte e metalurgia. Em 1980, esses produtos totalizavam 52,1% das exportações para a AL e apenas 9,8% das exportações para a CEE e 18,8% das exportações para os Uscan. Por outro lado, as exportações dos setores de produtos alimentares, vestuário, calçados e couros e têxtil, representavam 36,8% das exportações para a CEE e 31,6% das exportações para os Uscan em 1980, contra apenas 10,5% para a AL. Ainda que pequena no início da década de 80, a participação das exportações de produtos mais sofisticados tecnologicamente e/ou intensivos de capital para os países industrializados apresenta uma tendência de crescimento, explicada em parte pelo encolhimento do mercado da AL após a crise da dívida, que obrigou os exportadores a procurar novos mercados. Deve-se observar ainda que as exportações de produtos industrializados para os Uscan são bem mais elevadas do que para a CEE, diferença essa que se amplia na década, sugerindo uma maior dificuldade de penetração dos produtos brasileiros na CEE.

Também com relação aos mercados, não se observa para os industrializados na década de 80 a nítida tendência de desconcentração observada ao longo da década de 70. Enquanto na década de 70 caiu a participação dos países da OECD e aumentou a participação das demais áreas de comércio, com exceção dos Nics asiáticos, na década de 80 aumentou a participação da OECD, que passou de 47% em 1980 para 62% em 1990, caindo a participação das demais áreas de comércio — que no caso da AL passou de 24,8% em 1980 para 13,4% em 1990 — com exceção dos Nics asiáticos que passaram a responder por 5% das exportações de produtos industrializados (Tabela 12.2). Parte desse fenômeno é explicada pelo aumento da participação dos países da OECD nos fluxos internacionais de comércio. No entanto, observa-se que a elevação da participação das exportações brasileiras para esses países é ainda superior ao aumento da participação desses no comércio mundial, que passou de 52,3% em 1980 para 58,4% em 1990.

É interessante ainda observar que enquanto os Uscan apresentam um aumento significativo de participação entre 1980/85, passando de 18,3 para 32,6%, a participação da CEE cai de 25,2 para 21,2%. Já na segunda metade da década verifica-se o inverso, aumentando a participação da CEE para 28,3% em 1990 e caindo a participação dos Uscan para 27,6%. Esse movimento é facilmente explicável pela forte valorização do dólar até 1985, que resultou em uma elevação da competitividade das exportações brasileiras no mercado norte-americano, seguida pela desvalorização da moeda americana frente às moedas dos demais países industrializados a partir de então, reduzindo a competitividade de nossas exportações nos Uscan e aumentando na CEE.

Com relação aos produtos primários, o movimento é inverso ao registrado para os industrializados, ainda que as alterações sejam de magnitude modesta:

TABELA 12.2

Distribuição das Exportações de Produtos Industrializados por Áreas de Comércio

ANOS	CEE	USCAN	JAPÃO	AL	EC	NICS	GOLFO	RESTO DO MUNDO
1970	32,9	26,6	5,2	21,3	1,2	0,8	—	12,0
1975	24,1	16,8	6,8	21,2	3,9	0,4	6,1	20,7
1980	25,2	18,3	3,6	24,8	3,2	0,9	5,4	18,6
1985	21,2	32,6	3,6	13,2	1,4	1,8	6,4	19,8
1990	28,3	27,6	6,1	13,4	1,9	5,0	2,8	14,9

Fonte: Banco de Dados Chelem.

CEE - Comunidade Econômica Européia.

Uscan - Estados Unidos e Canadá.

AL - América Latina.

EC - Europa Central.

Nics - Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Cingapura.

embora se observe uma pequena elevação da participação das exportações para a CEE e o Japão, essa é mais do que compensada pela redução das exportações para o mercado norte-americano, de forma que a participação da OECD cai de 73,4% em 1980 para 72,9% em 1990, como decorrência principalmente da perda de participação das exportações de produtos agrícolas para os Estados Unidos (Tabela 12.3).

Em linhas gerais, portanto, podemos dizer que ao contrário do ocorrido na década de 70, quando o crescimento das exportações se deu mediante uma

TABELA 12.3

Distribuição de Produtos Primários por Áreas de Comércio

ANOS	CEE	USCAN	JAPÃO	AL	EC	NICS	GOLFO	RESTO DO MUNDO
1970	41,4	25,5	5,9	6,8	4,9	2,1	—	18,3
1975	42,5	19,5	9,8	6,5	5,0	0,8	0,2	15,7
1980	40,0	22,4	11,1	5,4	7,9	0,5	0,3	12,4
1985	42,5	20,9	10,6	3,9	4,7	1,7	0,7	15,0
1990	42,3	14,6	15,1	5,1	2,6	4,7	1,5	14,1

Fonte: Banco de Dados Chelem. Elaboração: IPEA/DIPES.

CEE - Comunidade Econômica Européia.

Uscan - Estados Unidos e Canadá.

AL - América Latina.

EC - Europa Central.

Nics - Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Cingapura.

significativa diversificação da pauta e desconcentração dos fluxos de comércio, o crescimento na década de 80 se deu sem diversificação da pauta e com uma concentração dos fluxos de comércio de produtos industrializados.

12.2 - Desempenho Comercial do Brasil

12.2.1 - Metodologia

O objetivo desta subseção é o de avaliar o desempenho das exportações brasileiras na década de 80, procurando distinguir a parcela do crescimento explicado por ganhos de competitividade daquela que seria explicada pelo crescimento do comércio mundial. O conceito de competitividade utilizado associa esta ao desempenho do país no mercado internacional, enquadrando-se no conceito mais amplo de competitividade, que não leva em consideração os fatores explicativos desse desempenho.

Em estudos sobre crescimento e desempenho das exportações, análises do tipo *constant-market-shares* são freqüentemente utilizadas. Essa técnica, ainda que apresentando alguns problemas de natureza metodológica e de interpretação [ver Richardson (1971)], permite decompor a taxa de crescimento das exportações (g_b) em quatro componentes e avaliar a contribuição de cada uma destas para explicar o crescimento das exportações no período considerado:

$$\begin{aligned}
 g_b = & g_w + \left[\sum_i (1 + g_w^i) \alpha_i - (1 + g_w) \right] + \\
 & (a) \qquad \qquad \qquad (b) \\
 & + \left[\sum_j \sum_i (1 + g^{ij}) \alpha_{ij} - \sum_i (1 + g_w^i) \alpha_i \right] + \\
 & \qquad \qquad \qquad (c) \\
 & + \left[(1 + g_b) - \sum_j \sum_i (1 + g_w^{ij}) \alpha_{ij} \right] \\
 & \qquad \qquad \qquad (d)
 \end{aligned}$$

sendo:

g_b = taxa de crescimento das exportações brasileiras;

g_w = taxa de crescimento das exportações mundiais;

g_w^i = taxa de crescimento das exportações mundiais do produto i ;

g_w^{ij} = taxa de crescimento das exportações mundiais do produto i para o país j ;

α_i = participação do produto i no valor total das exportações brasileiras no período base;

α_{ij} = participação das exportações do produto i para o país j no valor total das exportações brasileiras no período base.

Pela identidade acima, o crescimento das exportações pode ser explicado: a) por um efeito crescimento do comércio mundial, que seria a taxa observada se as exportações do país tivessem crescido à mesma taxa do comércio mundial; b) por um efeito composição da pauta, que identifica os ganhos (ou perdas) em termos da taxa de crescimento, devido ao fato de a pauta estar mais concentrada em produtos que apresentaram taxas de crescimento mais elevadas (ou inferiores) à média do comércio mundial; c) por um efeito destino das exportações, que representa os ganhos (ou perdas) em termos de taxa de crescimento devido ao fato de o país exportar mais para mercados que apresentaram taxas de crescimento mais elevadas (ou inferiores) à média de todos os países. Esses três primeiros efeitos pressupõem participações constantes de todos os produtos em todos os mercados. Um quarto e último efeito, obtido por resíduo, o efeito "competitividade", capta o impacto sobre a taxa de crescimento de ganhos (ou perdas) de participação dos diferentes produtos nos diversos mercados, seja por um aumento (ou redução) do *quantum* exportado, seja através de uma elevação (ou redução) de preços.

12.2.2 - Descrição dos Dados e Apresentação dos Resultados

O período de análise compreende a década de 80, tendo se efetuado cálculos para todos os anos do período considerado, bem como para os subperíodos 1980/84, 1984/90 e 1980/90.

Os mercados considerados foram os 10 maiores parceiros comerciais dentre os países industrializados, bem como cinco regiões, entre as quais uma definida como Resto do Mundo.¹

No que se refere a produtos, utilizou-se uma agregação em nível de 12 setores do banco de dados Chelem, sendo dois classificados como primários — extrativa mineral (exclusive petróleo) e agricultura — e 10 classificados como industrializados: construção civil (minerais não-metálicos, madeira e mobiliário), metalurgia (ferrosos, não-ferrosos e outros produtos metalúrgicos), máquinas e equipamentos (elétrico e não-elétrico), material elétrico

1 Os 10 países considerados individualmente foram os Estados Unidos, Canadá, Alemanha, França, Itália, Holanda, Espanha, Bélgica e Luxemburgo, Reino Unido e Japão, além das cinco regiões: Nics asiáticos, Europa Central (EC), Golfo Pérsico, América Latina e Resto do Mundo.

(material elétrico, eletrônico e de comunicações) material de transporte, papel, celulose e diversos, química (exclusive combustíveis), têxtil, vestuário, calçados e couros e, por último, produtos alimentares.² Os cálculos foram efetuados para o total da pauta e considerando-se apenas os produtos industrializados.

Como podemos observar pela Tabela 12.4, dos 10 anos analisados, em apenas quatro a taxa de crescimento das exportações brasileiras foi superior à taxa de crescimento do comércio mundial para o total das exportações, número que sobe para cinco, quando se considera apenas os produtos industrializados.

Analisando-se a decomposição dos quatro efeitos acima descritos em termos de contribuição para explicar a taxa de crescimento das exportações brasileiras, observa-se que o *efeito competitividade* é realmente importante em apenas quatro dos 10 anos considerados: 1981, 1983, 1984 e 1988. Nos dois primeiros anos em questão, o crescimento das exportações é quase totalmente explicado pelo efeito competitividade, tanto quando se considera o total exportado como apenas para o subconjunto dos industrializados, tendo o comércio mundial nesses anos crescido a taxas próximo de zero. Nos outros dois anos — 1984 e 1988 — o efeito competitividade explicaria aproximadamente a metade do crescimento das exportações, sendo bastante elevada a contribuição do crescimento do comércio mundial. Em 1987, apesar de se observar uma pequena contribuição do efeito competitividade, o crescimento das exportações é explicado basicamente pelo crescimento do comércio mundial. Nos demais anos, observa-se uma contribuição negativa do efeito competitividade, que é extremamente elevado em 1986, quando tudo mais constante teria levado a uma queda das exportações de 21%.

Considerando-se, por outro lado, apenas o *efeito composição da pauta*, verifica-se que esse foi claramente desfavorável ao desempenho das exportações no período: dos 10 anos analisados, apenas em dois a sua contribuição foi praticamente neutra, tendo nos demais anos afetado negativamente o desempenho das exportações, mais acentuadamente em 1985, 1986 e 1987. Com relação ao *efeito destino*, os resultados são menos uniformes: para alguns anos esse efeito foi claramente positivo, enquanto em sete dos 10 anos analisados teve uma contribuição negativa para a taxa de crescimento das exportações, embora desprezível em dois deles.

2 Essa agregação apresenta algumas discrepâncias acentuadas com outras agregações semelhantes realizadas a partir da NBM, principalmente no setor agrícola, que se encontra em parte considerado nos setores de produtos alimentares e química, que agrega alguns produtos da extrativa vegetal. Petróleo e combustíveis não foram considerados na análise em virtude das fortes oscilações de preços ocorridas nesse período e também devido a seu peso específico, que poderiam levar a distorções nos resultados.

TABELA 12.4

Fontes de Crescimento das Exportações

ANOS	TOTAL DAS EXPORTAÇÕES				PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS					
	GB	EF.CRESC. COM. MUND.	EF. COMP. DA PAUTA	EF. DEST. DAS EXP.	EFEITO COMPET.	GB	EF.CRESC. COM. MUND.	EF. COMP. DA PAUTA	EF. DEST. DAS EXP.	EFEITO COMPET.
1981	11,6	-1,2	—	2,5	10,2	23,1	-1,2	0,7	4,6	19,0
1982	-15,0	-4,6	-0,7	-3,3	-6,5	-19,9	-4,5	-0,7	-4,1	-10,6
1983	10,7	0,2	-1,0	-1,6	13,1	12,0	0,6	-1,1	-3,3	15,7
1984	21,6	7,8	-1,3	2,5	12,6	26,2	7,8	-1,7	3,7	16,4
1985	-4,7	2,3	-3,0	0,2	-4,2	-7,6	3,6	-2,2	-0,7	-8,3
1986	-9,4	17,6	-3,5	-2,4	-21,0	-6,5	20,2	-1,6	-4,2	-20,8
1987	16,6	18,2	-2,6	-2,3	3,3	20,8	20,2	-0,6	-2,3	3,5
1988	30,4	16,4	-1,0	-0,3	15,3	38,4	16,9	-0,6	0,2	21,9
1989	1,3	6,8	0,2	-0,1	-5,6	0,5	6,9	0,3	-0,3	-6,3
1990	-4,3	12,9	-2,0	-1,6	-13,6	-5,5	14,1	-0,9	-2,4	-16,2

Fonte: Banco de Dados Chelem. Elaboração: IPEADIPES.

Quando se considera os subperíodos 1980/84, 1984/90 e 1980/90, observa-se que, enquanto para os primeiros anos da década o efeito competitividade explica 87% do crescimento do total das exportações, contra apenas 6% de contribuição do crescimento do comércio mundial, a partir de 1984 esse padrão se inverteu. Nesse período, o crescimento é totalmente explicado pelo crescimento do comércio mundial, sendo extremamente elevada a contribuição negativa do efeito competitividade (ver Tabela 12.5). Para a década como um todo, apesar da importância do efeito competitividade no primeiro subperíodo, verifica-se a predominância do padrão da segunda metade da década, mantendo-se, assim, negativa a contribuição do efeito competitividade, sendo todo o crescimento explicado pelo efeito comércio mundial. Bonelli (1992), em um exercício similar, porém utilizando uma periodização diferente, encontrou resultados semelhantes, com o efeito competitividade explicando 100% do crescimento das exportações no período 1980/84 e dando uma forte contribuição negativa no período 1985/89, quando todo o crescimento das exportações é explicado pelo efeito comércio mundial.

Da análise dos resultados anuais fica clara a importância de dois fenômenos para explicar a *performance* das exportações brasileiras na década: câmbio e nível de atividade econômica. Em 1981 e 1983, anos de recessão e câmbio ajustado — apesar da prefixação cambial de 1980, que resultou em um atraso cambial crescente a partir de meados do ano —, o efeito competitividade explicou praticamente a totalidade do crescimento das exportações, quando este foi superior a 10%, apesar da retração do comércio mundial. Em 1984, quando a economia começa a se recuperar, inicialmente impulsionada pelas próprias exportações e posteriormente por medidas de política econômica de caráter expansionista, é elevada a contribuição do *efeito competitividade*; porém, o efeito comércio mundial já explica 36,1% desse crescimento. Nos dois anos seguintes, apesar do câmbio ajustado — ainda que com algum atraso a partir do segundo semestre de 1986 —, a contribuição do efeito competi-

TABELA 12.5

Fonte de Crescimento das Exportações Brasileiras Totais e de Produtos Industrializados, Exclusive Combustíveis - 1980/90

(Em % da Taxa de Crescimento das Exportações)

	TOTAL EXPORTADO			INDUSTRIALIZADOS		
	1980/84	1984/90	1980/90	1980/84	1984/90	1980/90
Efeito Crescimento do Comércio Mundial	6,41	362,69	164,67	6,34	304,10	129,88
Efeito Composição da Pauta	-11,42	-56,34	-36,32	-7,89	-24,38	-16,31
Efeito Destino das Exportações	18,16	-13,30	3,74	16,64	-16,34	1,48
Efeito Competitividade	86,85	-193,05	-32,09	84,91	-163,38	-15,06

Fonte: Chelem. Elaboração: IPEA/DIPES.

vidade se torna negativa, como resultado do crescimento da economia a taxas mais elevadas, fenômeno esse que se inverte em 1987 e 1988, com a desaceleração progressiva do nível de atividade doméstica. Por outro lado, a importância da política cambial fica ressaltada com os resultados observados em 1990: apesar do péssimo desempenho da economia no ano, tudo o mais constante, o efeito competitividade teria dado uma contribuição negativa de 13,6%, como resultado do expressivo atraso cambial acumulado a partir do final de 1988.

Quando comparamos os resultados apresentados para o total das exportações e para os produtos industrializados, observa-se que, apesar dos movimentos serem semelhantes, eles se encontram magnificados no caso dos industrializados, o que vem apenas confirmar a maior importância do câmbio e do nível de atividade sobre o desempenho das exportações de produtos industrializados.

Resumidamente, podemos dizer que tanto em termos da composição da pauta como em termos de fluxos de comércio, o país não foi capaz de se diversificar no sentido de produtos e mercados que apresentaram maior dinamismo no período. Por outro lado, torna-se evidente o *trade-off* entre crescimento econômico e desempenho das exportações, uma vez que nos dois anos de maior crescimento da economia na década (1985 e 1986), apesar do câmbio ajustado, o país perde participação em nível de setores nos diferentes mercados. A título de conclusão, podemos dizer que o desempenho das exportações na década esteve extremamente associado seja a uma política cambial agressiva, seja ao baixo nível de atividade da economia resultante de políticas de ajustamento recessivas.

12.2.3 - Evolução da Participação das Exportações Brasileiras de Produtos Industrializados no Comércio Mundial

Conforme se pode depreender da análise anterior, no caso dos produtos industrializados, o Brasil apresentou ganhos significativos de mercado no período 1980/84 (Tabelas 12.6 e 12.7). A partir de 1984, o país começa a perder participação, de forma que, apesar da recuperação observada em 1988, os ganhos obtidos até 1984 foram insuficientes para compensar as perdas observadas a partir de então, sendo a participação brasileira no comércio mundial de produtos industrializados em 1990 12,5% inferior à observada em 1980.

Desagregando-se os dados por setor, observa-se que dos 10 setores analisados, oito aumentaram sua participação no comércio mundial até 1984, sendo que apenas três conseguiram manter em 1990 uma participação mais elevada do que aquela alcançada em 1980. Dos sete setores que perderam participação no comércio mundial, três apresentaram perdas superiores a

TABELA 12.6

Participação das Exportações de Produtos Industrializados Brasileiros no Mercado
(Nossos principais parceiros comerciais)

REGIÕES	ANOS	TOTAIS	SETORES										VEST. CALÇ. COURO	PROD. ALUM.
			CONSTR. CIVIL	METALURGIA	MÁC. EQUIP.	MAT. ELET.	MAT. TRANSP.	PAPEL. CELULOSE DIVER.	QUIM. EXCL. COMB.	TÊXTIL				
CCE	1980	0,680	0,368	0,311	0,297	0,222	0,309	0,329	0,187	1,151	0,733	3,503		
	1984	0,925	0,537	0,505	0,444	0,154	0,456	0,490	0,371	1,412	0,847	4,658		
	1988	0,690	0,433	0,993	0,326	0,199	0,374	0,443	0,339	0,810	0,887	2,836		
	1990	0,623	0,376 *	0,823	0,360	0,214	0,334	-0,447	0,376	0,643	0,787	2,495		
Uscan	1980	1,276	1,065	1,423	0,842	0,477	0,400	0,472	0,978	2,753	2,680	6,142		
	1984	1,952	1,421	3,307	1,536	0,567	0,314	0,915	2,491	3,650	5,066	8,657		
	1988	1,691	1,267	3,697	2,056	0,588	0,710	0,972	1,552	3,138	3,482	4,481		
	1990	1,334	1,223	2,673	1,583	0,232	0,605	0,672	1,231	2,176	2,814	4,445		
AL	1980	4,654	10,131	5,064	5,240	4,417	5,313	3,811	3,270	7,583	3,456	3,000		
	1984	5,045	7,046	9,970	4,047	3,160	3,897	4,472	5,981	9,069	3,059	3,702		
	1988	5,758	7,034	11,335	4,516	2,563	8,221	3,965	5,527	6,103	2,279	3,830		
	1990	3,577	4,060	6,611	2,891	1,705	4,688	2,599	3,563	3,734	1,371	2,776		
Mundo	1980	1,019	0,741	0,693	0,693	0,582	0,728	0,589	0,518	1,293	1,107	4,131		
	1984	1,386	0,807	1,979	0,702	0,450	0,612	0,778	1,147	1,654	2,160	5,168		
	1988	1,144	0,704	2,542	0,845	0,345	0,799	0,676	0,797	0,979	1,492	3,101		
	1990	0,892	0,560	1,981	0,622	0,220	0,569	0,548	0,648	0,668	1,183	2,691		

Fonte: Chelem. Elaboração: IPEADIPES.

TABELA #.7

Perdas e Ganhos de Mercado dos Produtos Industrializados por Áreas de Crise

REGIÕES	ANOS	TOTALS	SETORES									
			CONSTR. CIVIL	METALURGIA	MÁQ. EQUIP.	MAT. ELÉT.	MAT. TRANSP.	PAPEL CELULOSE DIVER.	QUIM. EXCL. COMB.	TÊXTIL	VEST. CALÇ.	PROD. ALIM.
C.C.E	1980/84	36,0	45,9	62,4	49,5	-30,6	47,6	48,9	98,4	23,4	15,5	32,9
	1984/90	-32,6	-30,0	63,0	-18,9	39,0	-26,7	-8,8	1,3	-54,7	-7,1	-46,4
	1980/90	-8,4	2,2	164,6	21,2	-3,6	8,1	35,8	101,1	-44,1	7,4	-28,8
Uscan	1980/84	53,0	33,4	132,4	82,4	18,9	-21,5	93,8	154,7	32,6	189,0	40,9
	1984/90	-31,6	-13,9	-19,2	3,1	-62,1	92,7	-26,6	-50,6	-40,4	-44,4	-48,6
	1980/90	4,5	14,8	87,8	88,0	-49,9	51,2	42,4	25,9	-20,9	5,0	-27,6
AL	1980/84	8,4	-30,4	96,9	-22,8	-28,5	-26,6	17,3	82,9	19,6	-11,5	23,4
	1984/90	-29,1	-42,4	-33,7	-28,6	-46,0	-20,3	-26,6	-50,6	-58,8	-44,4	-25,0
	1980/90	-23,1	-59,9	30,5	-44,8	-61,3	-11,8	-31,8	9,0	-50,7	-60,3	-7,5
Mundo	1980/84	36,0	8,9	185,6	1,3	-22,7	-15,9	32,1	121,4	27,9	95,1	25,1
	1984/90	-35,6	-30,6	-33,7	-11,4	-51,1	-7,0	-29,6	-43,5	-59,6	-45,2	-47,9
	1980/90	-12,5	-24,4	185,8	-10,2	-62,2	-21,8	-7,0	25,0	-48,3	6,9	-34,8

Fonte: Chelem. Elaboração: IPEA/DIPES.

30%; material elétrico (-62,2%), têxtil (-48,3%) e produtos alimentares (-34,8%). Vale ainda registrar que os setores químico (exclusive combustíveis) e vestuário, calçados e couros, só não tiveram sua participação reduzida no período em virtude de seu excepcional desempenho até 1984, dado que registraram perdas de mercado de 43,5 e 45,2%, respectivamente entre 1984 e 1990. Assim, dos três setores que apresentaram ganhos de mercado na década, apenas o setor metalurgia apresentou um desempenho excepcional, aumentando a sua participação no comércio mundial em 185,8% na década.

Quando se analisa a participação do Brasil no comércio mundial de produtos industrializados por blocos de comércio, observa-se que em 1980 apenas na América Latina o país detinha uma parcela importante do mercado, alcançando a sua participação 4,7%. Nos demais mercados observados, o Brasil podia ser considerado um exportador marginal, detendo 1,3% do mercado dos Uscaa e 0,7% do mercado da CEE. Possivelmente como resultado desse próprio fenômeno, é exatamente na América Latina onde se verificam as maiores perdas de mercado na década, apesar da redução da participação da região no comércio mundial no período: entre 1980 e 1984, enquanto o país aumentou sua participação no comércio mundial em 36%, na América Latina esse percentual foi de apenas 8,4%. Quando se compara a evolução da participação dos produtos industrializados nos mercados dos Uscaa e da CEE, essa se dá no sentido esperado no período 1980/84, quando se observa uma forte valorização do dólar: enquanto no mercado norte-americano o Brasil aumentou sua participação em 53%, no mercado da Comunidade Econômica Européia esse percentual foi de 36%. Já no período 1984/90 — quando a moeda americana sofre uma forte desvalorização a partir de 1985 — a perda de participação do Brasil no mercado da CEE é ainda superior à observada nos Uscaa, de forma que, enquanto no primeiro, para o período como um todo, o país perde 8,4% do mercado, no segundo sua participação em 1990 ainda era 4,5% mais elevada do que em 1980. Em nível setorial, deve-se ainda registrar que, enquanto no mercado mundial o Brasil perde participação em sete dos 10 setores analisados no período 1980/90, no Mercado Comum Europeu e nos Estados Unidos e Canadá apenas os setores de material elétrico, têxtil e produtos alimentares registram queda de participação no período.

12.3 - Resumo e Conclusões

Durante a década de 80, embora se mantivesse a tendência já registrada na década de 70 de elevação da participação dos produtos industrializados na pauta, não se verificou a mesma tendência de desconcentração dos produtos industrializados observada ao longo da década de 70. Também no que se refere ao destino das exportações, observa-se uma maior concentração das exportações para os países da OECD, superior àquela que seria explicada pelo aumento da participação desses países no comércio mundial.

O efeito competitividade só é importante para explicar o crescimento das exportações em quatro dos 10 anos analisados: 1981, 1983, 1984 e 1988. Desses quatro anos, apenas em 1984, quando a economia experimentou uma recuperação liderada inicialmente pelas exportações, a taxa de crescimento do produto foi positiva, o que parece sugerir que o bom desempenho das exportações na década esteve estreitamente associado a um mau desempenho no *front* doméstico. Ao mesmo tempo, verifica-se que, apesar da severa recessão de 1990, a contribuição do efeito competitividade para o crescimento das exportações é negativo, o que demonstra a importância da política cambial sobre o desempenho do setor externo, dado o expressivo atraso cambial observado naquele ano.

Quando se analisa a participação do Brasil no comércio mundial de produtos industrializados, verifica-se que os ganhos obtidos até 1984 foram insuficientes para compensar as perdas registradas a partir de então, sendo a participação brasileira em 1990 12,5% inferior à observada em 1980. Em nível de setor, verifica-se que dos 10 setores considerados, apenas três apresentaram ganhos de mercado na década: química, vestuário, calçados e couros e metalurgia. Desses três setores, no entanto, apenas o metalurgia apresenta ganhos expressivos, aumentando a sua participação no comércio mundial em 185,8% entre 1980 e 1990. Em nível de blocos de comércio, verifica-se que foi na América Latina, onde era maior a participação do Brasil, que o país registrou a maior perda de mercado, apesar da queda na participação desses no comércio mundial. Por outro lado, apesar da concentração das exportações brasileiras para os países industrializados, o Brasil apresenta apenas um pequeno ganho de mercado nos Estados Unidos e Canadá, perdendo mercado nos países da Comunidade Econômica Européia.

Em síntese, podemos afirmar que o Brasil não foi capaz de se aproveitar das oportunidades criadas pela expansão do comércio mundial na década, resultante da recuperação dos países industrializados após 1982, apresentando em 1990 uma participação no comércio mundial inferior à observada em 1980. As perdas registradas só não foram maiores devido aos expressivos ganhos de mercado verificados até 1984, basicamente como resultado da adoção de políticas de ajustamento recessivas, que provocaram um deslocamento da oferta do mercado doméstico para as exportações.

Bibliografia

- BALDWIN, R. Determinants of trade and foreign investment: further evidence. *Review of Economics and Statistics*, v. 61, n. 1, Feb. 1979.
- BONELLI, R. *Productivity, growth and export orientation in Brazil: long term trends and recent evidence*. 1992, mimeo.

HORTA, M.H.T.T. Fontes de crescimento das exportações brasileiras na década de 70. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.13, n.2, ago. 1983.

KALDOR, N. The effect of devaluation on trade. *Further Essays on Applied Economics*. London, 1978.

KRUEGER, A.O. Growth, distortions and patterns of trade among many countries. *Princeton Studies in International Finance*, n. 40, 1977.

RICHARDSON, J.D. Constant-market-shares analysis of export growth. *Journal of International Economics*, v.1, n.2, May 1971.

Salvaguardas, *Dumping* e Subsídios: Revisão na Rodada Uruguai

Guida Piani*

Lia Valls Pereira**

Ao final das negociações da Rodada Uruguai, previsto para dezembro de 1993, deverão surgir novas versões dos Códigos Anti-*Dumping* e de Subsídios e da Cláusula de Salvaguardas, consolidadas a partir do relatório submetido pelo então Diretor-Geral do Gatt, Arthur Dunkel, em dezembro de 1991, conhecido como DFA — Draft Final Act of the Uruguay Round. O objetivo das revisões foi submeter o uso desses instrumentos a um grau mais efetivo de disciplina multilateral, de modo a conter a escalada de medidas protecionistas e discriminatórias observada há quase duas décadas.¹ Nesse sentido, as propostas contidas no DFA procuram introduzir maior rigor aos Códigos Anti-*Dumping* e de Subsídios e instituir regras que viabilizem o uso efetivo de salvaguardas pelos países-membros do Gatt.

As revisões dos códigos são importantes para o Brasil por dois motivos. Primeiro, porque, sendo um país com reduzido grau de barganha no comércio mundial, tem muito a ganhar com o fortalecimento de uma disciplina multilateral no Gatt. Segundo, porque a implementação de um projeto de liberalização das importações torna essas legislações necessárias, de forma consistente com as regras previstas no Gatt.

O objetivo deste artigo é apresentar e comentar as principais modificações contidas no DFA referentes à Cláusula de Salvaguardas e aos Códigos Anti-*Dumping* e de Subsídios. Na seção a seguir, descrevem-se sucintamente os fundamentos que justificam a adoção de medidas de salvaguardas, os princípios básicos do Artigo 19 e a proposta de reformulação contida no DFA.

* Do Serpro, requisitada pela Seplan/PR.

** Da FGV e UERJ e pesquisadora contratada pelo Projeto PNUD-BRA 93/011.

1 Entre 1980 e 1987, os Estados Unidos iniciaram 354 e 402 investigações de subsídios e *dumping*, respectivamente. No mesmo período, foram iniciadas 313 ações anti-*dumping* pela CEE. As proporções de resultados finais não-negativos são elevadas: 66% nos Estados Unidos (AD e CVD) e 64% na CEE (AD) [Messertlin (1989)].

As Seções 13.2 e 13.3 abordam as principais alterações incorporadas nas revisões dos Códigos Anti-Dumping e de Subsídios, comparando-as às regras prevalentes nos códigos em vigor e às interpretações que determinam a sua aplicação mais freqüente. Na última seção, é apresentada a conclusão do trabalho.

13.1 - Cláusula de Salvaguardas

Salvaguardas são medidas temporárias, sob a forma de elevações tarifárias ou restrições quantitativas, que visam proteger a indústria doméstica de prejuízos causados por aumentos nos fluxos de importações. Estão excluídos, em princípio, danos generalizados causados pela política cambial.²

Dois posições são observadas na literatura a esse respeito. A primeira considera que as forças de mercado são eficientes na alocação de recursos. Logo, tentativas de proteção a setores prejudicados apenas diminuem o bem-estar econômico [Krueger (1990)]. Uma segunda interpretação destaca que as vantagens comparativas no mercado mundial são em grande parte criadas por ambientes institucionais, regulações de mercado e políticas governamentais favoráveis ao desenvolvimento tecnológico. Sob essa ótica, as salvaguardas se justificam como medidas que contribuem para reverter uma perda temporária de competitividade.

Vários autores têm sugerido que, mesmo aceitando-se esses argumentos, barreiras comerciais não são os instrumentos mais eficientes [Sampson (1987)]. Se o objetivo, por exemplo, é atenuar o custo social do desemprego, devem ser implementadas medidas diretas de assistência financeira e/ou programas de treinamento da mão-de-obra. Não obstante, o problema reside em que essas medidas requerem algum tempo para surtir efeito. Logo, salvaguardas na forma de barreiras comerciais tornam-se necessárias temporariamente.

Uma situação excepcional ocorre quando a liberalização comercial torna alguns setores não-competitivos. Se a concepção do programa de liberalização não é torná-los repentinamente inviáveis, duas respostas são possíveis. A primeira pressupõe que o novo nível tarifário não é correto. É impossível se determinar tecnicamente, com precisão, a um nível mais desagregado, qual o nível tarifário que estabelece o "ambiente concorrencial adequado". Nesse sentido, revisões na estrutura de proteção seriam apropriadas. A segunda, mesmo admitindo que isso possa ocorrer, entende que os setores devem aprimorar os seus fatores de competitividade para sobreviverem em economias mais expostas à concorrência internacional. Nesse caso, as salvaguardas atenuariam os custos de ajustamento.

² Pelo Acordo Geral, problemas de balanço de pagamentos deverão ser tratados sob a égide do Artigo 12 e do Artigo 18, alínea b, para países desenvolvidos e em desenvolvimento, respectivamente.

Qual dessas posições assumir depende do quadro referencial da política governamental. Se o objetivo é ofertar proteção sempre que uma indústria experimenta danos devido à concorrência das importações, o uso de salvaguardas é simples. Se, ao contrário, o objetivo é preservar os interesses nacionais através de uma análise dos custos e benefícios da proteção, torna-se crucial a avaliação do mecanismo decisório. Nesse sentido, como sugerem Polouektov e Delgado (1989), “para evitar a pressão de interesses específicos, a decisão relevante deve ser a mais transparente possível e a avaliação dos potenciais custos e benefícios de uma ação de salvaguarda deve considerar os interesses da economia nacional como um todo”.

A experiência nos países desenvolvidos revela que as medidas de salvaguardas, que na década de 80 transformaram-se freqüentemente em acordos voluntários de restrição às exportações, protegeram setores politicamente mais fortes e que apresentavam sérios problemas de competitividade. Além disso, setores como vestuário e têxtil estariam abrigados por uma salvaguarda permanente através do Acordo Multifibras, desde a década de 70. Do ponto de vista do país como um todo, medidas de reajuste estrutural teriam sido mais eficientes e o custo econômico menor.

O Artigo 19, que trata da cláusula de salvaguardas em vigor no Gatt, contém apenas três itens. O primeiro refere-se às condições de aplicação das salvaguardas:

“Se (...) um produto for importado no território da referida Parte Contratante em quantidade por tal forma acrescida e em tais condições que traga ou ameace trazer um prejuízo sério aos produtores nacionais de produtos similares ou diretamente concorrentes, será facultado a essa Parte Contratante, na medida e durante o tempo que for necessário (...), suspender, no todo ou em parte, o compromisso assumido em relação a esse produto (...)”

O segundo item requer que o país-membro que pretenda utilizar salvaguardas avise previamente aos países fornecedores do produto. Essa notificação faz-se necessária, pois pelo Artigo 19 o país importador deverá negociar com o país exportador compensações comerciais.

O terceiro item determina que, na ausência de um acordo sobre as compensações comerciais entre as partes interessadas, o país importador poderá aplicar a medida unilateralmente. Nesse caso, os países que se considerarem lesados poderão adotar medidas retaliatórias contra o país importador, na forma de suspensão de concessões.

A linguagem do artigo é, assim, extremamente vaga. Não define o que é “prejuízo sério” e “concessões equivalentes”. Não esclarece se é vedado o uso seletivo de salvaguardas e se essas podem ou não assumir a forma de cotas.³ Além disso, o artigo é ao mesmo tempo “rígido”, pois supõe o uso de retaliações, e “frouxo”, pois não delimita a duração da medida [Hamilton e Whalley (1990)].

3 Observa-se, porém, que tratamento discriminatório fere o primeiro artigo do Gatt referente à cláusula de nação mais favorecida.

Dificuldades de negociar compensações equivalentes e o risco de retaliações induziram, ao longo do tempo, ao declínio do uso de salvaguardas, com exceção da Comunidade Européia, conforme se verifica na Tabela 13.1. Observa-se, porém, que a elevação do uso dessas medidas não foi acompanhada pela aplicação dos princípios gerais do Artigo 19. Em especial, dos 10 casos registrados no período 1980/86, em apenas um foram concedidas compensações.

A partir de meados da década de 70, em especial, aumentaram as demandas por proteção pelas indústrias norte-americanas e européias. Desaceleração do crescimento econômico associada à crise do petróleo, mudanças nas vantagens comparativas no comércio mundial afetando tanto indústrias de tecnologia de ponta como as intensivas em mão-de-obra, agravadas por fatores conjunturais, como a sobrevalorização do dólar na primeira metade dos anos 80, são alguns dos fatores que explicam essa tendência.

TABELA 13.1

Ações sob a Égide do Artigo 19: Principais Aplicadores

	NÚMERO DE CASOS	COMPENSAÇÃO	PAÍSES AFETADOS	MÉDIA DE DURAÇÃO (MESES)
Estados Unidos				
1950/59	11	6	38	85
1960/69	3	10	10	117
1970/79	9	0	35	47
1980/86	5	0	16	43
Total	28	16	99	
CEE				
1950/59	1	1	3	n.d.
1960/69	5	1	15	73
1970/79	3	0	5	22
1980/86	10	1	22	17
Total	19	3	45	
Austrália				
1950/59	2	0	3	8
1960/69	15	2	32	45
1970/79	17	0	40	33
1980/86	4	0	3	18
Total	38	2	78	

Fonte: Sampson (1987) Tabela 19.3, p. 147.

n.d.: não-disponível.

A cláusula de salvaguardas seria, em princípio, o mecanismo correto para contornar os efeitos adversos do aumento de importações. Não obstante, Estados Unidos e a Comunidade Européia optaram frequentemente pelos Avre — Acordos Voluntários de Restrição às Exportações — ou pela aplicação de medidas anti-*dumping* (AD) e de direitos compensatórios (CVD).⁴

A percepção de que a proliferação de medidas de área cinzenta enfraquecia o Gatt suscitou uma tentativa de renegociar o Artigo 19, na Rodada Tóquio. Os temas então privilegiados foram os mesmos presentes na atual Rodada Uruguai, na forma descrita a seguir.

O primeiro refere-se à questão da seletividade. Duas posições se destacam. De um lado, argumenta-se que é preferível incorporar os Avre ao Gatt, o que permitiria introduzir medidas que coibissem comportamentos abusivos. Essa perspectiva parte do pressuposto de que os países encontraram nos Avre um instrumento que consideram eficaz para lidar com os efeitos danosos das importações e, portanto, não irão renunciar ao seu uso. Além disso, o Gatt não possuiria força disciplinatória para impedir que os países realizassem esses acordos.

Por outro lado, considera-se que o fortalecimento do multilateralismo deve ser perseguido através de regras mais rígidas no Gatt. Permitir a seletividade implicaria institucionalizar um viés discriminatório nas relações comerciais que prejudicaria, em especial, os países em desenvolvimento.

Na Rodada Tóquio, a Comunidade Européia ficou isolada em sua defesa pela seletividade. Já na Rodada Uruguai, os Estados Unidos apresentaram uma proposta que contemplaria essa questão: salvaguardas com cláusula de nação mais favorecida e reconhecimento de que os países utilizariam medidas de área cinzenta ou seletivas, desde que associadas a regras de desincentivo ao seu uso prolongado.

No texto do DFA existe menção explícita proibindo a adoção de quaisquer restrições voluntárias às exportações. Os acordos existentes e notificados ao Gatt poderão vigorar no máximo até dezembro de 1999.⁵ Dessa forma, o novo acordo de salvaguardas coíbe claramente medidas seletivas.

O segundo refere-se aos problemas de retaliação e compensação. Em princípio, é exigido que o país que aplica salvaguardas forneça um nível equivalente de concessões aos países exportadores. Se um acordo sobre o nível de compensações não for alcançado, os países exportadores podem, após

4 A utilização de investigações sobre práticas desleais de comércio como barreira não-tarifária para conter importações é possível na medida em que não há ainda uma disciplina claramente definida quanto a estas matérias, conforme aqui analisado.

5 Até o momento, apenas a Comunidade Européia notificou o Avre de automóveis que mantém com o Japão.

90 dias, suspender concessões ao país importador. Ressalte-se que, apesar da redação do texto não ser muito clara, entende-se que é possível impor salvaguardas sem compensações pelo período de três anos. Dessa forma, o novo acordo de salvaguardas teria eliminado um dos obstáculos usualmente citados para explicar o pequeno grau de utilização desse instrumento. A forma como serão negociadas as compensações comerciais ainda é matéria pouco transparente no novo texto.

O terceiro está associado à definição de regras claras para o uso e duração da medida. Sob esse aspecto, a proposta é bem definida e contempla duas características importantes. Uma refere-se à concepção de que o mecanismo de proteção deve ser progressivamente liberalizado ao longo do tempo. Em segundo lugar, extensões do uso do instrumento pressupõem a implementação de medidas de ajuste estrutural. A salvaguarda é, portanto, um mecanismo temporário por definição.

O quarto está associado a uma tentativa de precisar o significado de dano e o conceito de indústria. Assim, "sério dano" é entendido como uma situação em que a indústria esteja impedida de manter suas atividades. As seguintes variáveis devem ser observadas: o crescimento absoluto e relativo da quantidade importada; o percentual do mercado doméstico afetado pelas importações; e mudanças no nível de vendas, produção, produtividade, capacidade utilizada, lucros e emprego. Contudo, nenhum percentual é fixado em relação a esses critérios. Quanto à definição de *indústria doméstica*, entendem-se os produtores como um todo ou aqueles cujo produto represente a maior proporção da produção doméstica.

O quinto engloba os procedimentos para monitoramento do uso do instrumento. A investigação, realizada por autoridade do país importador, deverá prever a realização de audiência pública em que estejam presentes todas as partes afetadas pela medida de salvaguardas. A concepção implícita é de que deverá ser considerado o interesse público e não apenas o dos produtores negativamente afetados pelas importações. Ademais, é prevista a criação de uma comissão de monitoramento no âmbito do Gatt que deverá acompanhar o uso das salvaguardas.

Destacam-se, ainda, as seguintes regras propostas no novo acordo:

a) o prazo de duração da salvaguarda é, no máximo, de oito a 10 anos para países desenvolvidos e em desenvolvimento, respectivamente. Em princípio, as salvaguardas são aplicadas por quatro anos, podendo, então, ser estendidas até alcançarem os prazos máximos mencionados;

b) as salvaguardas podem ser aplicadas sob a forma de tarifas ou cotas. Se forem cotas, a quantidade fixada não pode ser inferior à média das importações dos últimos três anos. É previsto, entretanto, que em situações excepcionais poderá ser estabelecido um outro critério;

c) quando do pedido de extensão, deverá haver prova evidente de que estão sendo implementadas medidas de ajuste estrutural. Se a salvaguarda é superior a um ano, é obrigatório que haja um cronograma de progressiva liberalização da barreira protecionista. Quando a duração for superior a três anos, o país deverá reavaliar o uso do instrumento no meio do período, com o intuito de retirá-lo ou acelerar o cronograma proposto de liberalização;

d) em circunstâncias críticas, é permitida a aplicação de salvaguarda por 200 dias, na forma de elevação tarifária, sem investigação de dano à indústria.

Finalmente, os países em desenvolvimento recebem tratamento diferenciado não só pela possibilidade de aplicarem por um prazo maior a cláusula de salvaguardas, mas também por medidas de exceção. Assim, não podem ser aplicadas salvaguardas a um país em desenvolvimento cuja participação nas importações seja inferior a 3% do total importado e se os países em desenvolvimento como um todo não responderem por mais do que 9% das importações do produto em questão.

Considera-se que a principal contribuição da nova proposta do Artigo 19 reside na obrigatoriedade da liberalização progressiva da proteção e na fixação de um prazo máximo para o uso da salvaguarda. No âmbito do Gatt, essa é uma forma de impedir que os países freqüentemente adotem meios de burlar compromissos assumidos como membros signatários do Acordo. Por outro lado, a liberalização progressiva é um sinal para a indústria de que essa deverá promover programas de reajuste ao longo do período de vigência da salvaguarda.

13.2 - Revisão no Código Anti-Dumping

A administração dos sistemas anti-dumping permite um razoável grau de discricionariedade que os torna bastante vulneráveis às flutuações do nível de atividade econômica e às alterações nos fluxos de comércio com impacto sobre indústrias competitivas com importações.

Vistas como uma forma politicamente conveniente de “remédio” para questões comerciais, medidas anti-dumping proliferaram ao longo da década de 80. A revisão do Código Anti-Dumping feita na Rodada Uruguaí e consolidada no DFA teve por objetivo reduzir o uso abusivo desse instrumento, através da introdução de regras mais rigorosas para a determinação do dumping e do dano à indústria doméstica.

Em relação ao dumping, as questões mais sensíveis dizem respeito à escolha do “valor normal” e sua comparação com o preço do produto importado com dumping.

Para os propósitos do código, um produto é comercializado com dumping caso seu preço de exportação para determinado país seja inferior a seu “valor normal” — ou seja, o preço de um produto similar destinado ao consumo no

país exportador ou, na ausência de tal preço doméstico, o mais elevado preço de exportação do produto para um terceiro país, ou o custo de produção no país de origem, acrescido de uma margem razoável relativa a lucros e custos administrativos e de vendas. Essas comparações, evidentemente, devem ser feitas em condições idênticas de produção e vendas.

O *dumping*, assim definido, abrange dois fenômenos distintos: a discriminação de preços em mercados diferentes e a venda abaixo dos custos de produção. A partir da década de 70, o conceito de discriminação de preços cedeu rapidamente terreno ao de vendas abaixo dos custos de produção, nas ações anti-*dumping*.

No sentido de recuperar o uso do preço doméstico do produto no mercado do país exportador como o seu "valor normal", o DFA estabelece certas condições sob as quais aquele preço não deverá ser desconsiderado. Essas condições referem-se a um volume mínimo representativo de vendas domésticas (5% das vendas do produto ao país importador) e à relação entre o preço doméstico e o custo unitário de produção.⁶

No caso de construção de um "valor normal", é explicitada a orientação de que os custos sejam, normalmente, calculados com base nos registros contábeis do produtor ou exportador sob investigação. Igualmente, as margens imputadas a lucros e aos custos gerais de administração e vendas deverão basear-se nos dados reais de produção e vendas observados no curso normal de comércio do produtor ou exportador. Se essa determinação não for possível, são apresentadas outras alternativas que se reportam, também, a valores realmente observados na produção e venda da mesma categoria de produto no mercado doméstico do país exportador.

Fica reduzida, portanto, a margem de arbítrio, na condução de ações anti-*dumping*, em torno da decisão quanto à utilização ou não de preços domésticos como "valores normais" e dos critérios que devem nortear o cálculo dos custos de produção.

Outro foco importante de arbítrio encontra-se na comparação de preços em que se baseia a determinação da margem de *dumping*. O código em vigor especifica que, para uma comparação justa entre o preço de exportação e o preço doméstico no país exportador, ambos devem refletir o mesmo volume de comércio, normalmente ao nível "ex-fábrica", associado a vendas feitas em ocasiões tão próximas quanto possível. Os ajustes devidos devem ser feitos

6 As vendas no mercado doméstico do país exportador a preços inferiores aos custos unitários de produção só serão descartadas se ocorrerem em quantidades substanciais (no mínimo, 20% das vendas do produto), por um longo período (acima de seis meses), a preços insuficientes à total recuperação dos custos de produção. Preços inferiores aos custos no momento da venda, mas superiores aos custos médios ponderados no período da investigação, serão considerados suficientes à recuperação dos custos.

em virtude de diferenças nas condições e termos de venda, de taxação e outras diferenças que afetem a comparabilidade de preços.

O método de comparação recomendado, ou seja, o de cotejar preços associados a transações individuais em períodos bastante próximos, nem sempre é viável, sendo necessária a adoção de outras alternativas. No sentido de evitar a generalização da prática norte-americana de comparação do valor normal médio com os preços individuais de exportação, a qual leva à obtenção mais provável de uma margem positiva de *dumping*, o DFA recomenda o uso preferencial da comparação entre o “valor normal” médio ponderado e a média ponderada dos preços de exportação. Alternativamente, a comparação deve ser feita com base nos “valores normais” e os preços de exportação, transação a transação.

Entretanto, a comparação entre o “valor normal” (média ponderada) e os preços individuais de exportação poderá ser feita caso as autoridades investigadoras identifiquem um padrão de preços de exportação que seja significativamente diferente entre compradores, regiões ou períodos de tempo.

A imposição de critérios mais rigorosos para a “determinação de dano”⁷ ficou indiretamente estabelecida através da definição de requisitos e procedimentos para o início e prosseguimento de uma investigação anti-*dumping*. De acordo com as normas do código em vigor, a abertura de uma investigação requer a apresentação de uma petição, por ou em nome da indústria doméstica, contendo evidência: a) do *dumping*; b) do dano à indústria doméstica, nos termos do Artigo 6º do Acordo Geral; e c) da relação causal entre ambos.

No texto revisado, foram incluídos desde a enumeração das informações que devem estar contidas na petição da indústria até os novos critérios que devem nortear o término imediato de uma investigação, que deve ocorrer nos seguintes casos:

a) determinação de margem de *dumping* inferior a 2% (margem de *minimis*), expressa como percentual do “valor normal”;

b) determinação de um volume desprezível das importações com *dumping* (menos de 1% do mercado doméstico do produto similar no país importador, a menos que os países nessa situação respondam, coletivamente, por mais de 2,5% daquele mercado);

c) determinação de dano desprezível.

7 No artigo relativo à “determinação de dano”, as inovações restringem-se, basicamente, a uma elaboração em torno da “determinação de ameaça de dano”. São listados fatores indicativos da ocorrência de ameaça de dano, como uma taxa de crescimento significativa das importações com *dumping*, a preços com possíveis efeitos depressivos sobre os preços domésticos, aliada à existência de capacidade ociosa crescente no país exportador, entre outros.

Ao prazo normal de duração de uma investigação — que, exceto em circunstâncias especiais, deve estar concluída no período de um ano — é sobreposta a restrição de que, em nenhum caso, esse prazo deva ser estendido além de 18 meses.

Ainda sob a perspectiva de uma maior disciplina no uso do Código Anti-Dumping, é incluída uma *sunset clause*, segundo a qual um direito AD definitivo não poderá vigorar por um prazo superior a cinco anos, a partir de sua imposição ou da data da última revisão, a menos que uma nova revisão revele a necessidade de permanência da medida, de modo a prevenir a continuação ou recorrência do dano.

Por outro lado, as novas regras do código ampliam o escopo de sua aplicação, através da cláusula anti-*circumvention*, a qual permite a imposição de um direito anti-dumping às importações de peças e componentes para montagem, no país importador, de um produto final sobre o qual já incida um direito AD definitivo. São estabelecidas algumas condições para a aplicação dessa cláusula, dentre as quais se destacam critérios relacionados a custos e ao valor adicionado na operação de montagem.⁸

Em que medida é razoável esperar que a revisão empreendida na Rodada Uruguai resulte em uma utilização menos abusiva de medidas AD?

Sem dúvida, há contribuições nesse sentido. Constata-se um esforço substancial destinado a induzir ao uso ordenado dos parâmetros estabelecidos para determinação do “valor normal”, através:

a) da tentativa de coibir o recurso imediato à construção de um valor normal, quando estiverem disponíveis preços domésticos do produto no país exportador em condições satisfatórias, o que inclui preços inferiores aos custos no momento da venda mas superiores aos custos médios durante o período da investigação;

b) da recomendação do uso — no caso da construção de um valor normal — dos custos calculados com base nos registros contábeis do produtor/exportador, inclusive as margens imputadas a lucros e aos custos gerais de venda e administração.

Uma outra recomendação importante diz respeito à comparação entre o valor normal e o preço de exportação, a qual deve ser feita utilizando ou as respectivas médias do período investigado ou os valores individuais de transações feitas nos mesmos períodos.

⁸ O custo total das partes e componentes não deve ser inferior a 70% do custo total de todas as partes e componentes usados na montagem do produto final. O valor adicionado na operação de montagem não deve ser maior do que 25% do custo “ex-fábrica” do produto final montado no território do país importador.

Tanto o uso preferencial do preço doméstico no país exportador⁹ como a construção do “valor normal” com base nos custos incorridos pelo produtor constituem critérios que elevariam, significativamente, o grau de transparência na determinação do *dumping*.

Em princípio, esses pontos podem parecer meros detalhes metodológicos, mas sua *aceitação* pode sugerir um viés menos protecionista na implementação do aparato regulatório de medidas AD.

A prática norte-americana nessa área, por exemplo, contraria a orientação recomendada no DFA, nos três pontos acima mencionados. O recurso ao valor construído é quase automático, mesmo em casos em que está disponível o preço doméstico no país exportador, freqüentemente sob a alegação de circunstâncias anormais ou diferentes de mercado ou de preços abaixo dos custos de produção.

Na construção do valor normal, a lei americana determina que um mínimo de 10% dos custos diretos de produção seja acrescentado a título de despesas gerais e administrativas e que, desse total, um mínimo de 8% seja adicionado como lucro.

A margem de *dumping* é calculada comparando-se o valor normal médio com os preços de exportação, transação a transação. Os valores negativos ($P_x > V_N$) são desconsiderados, o que equivale a dizer que só não haverá uma determinação positiva de *dumping* caso todos os preços de exportação sejam exatamente iguais ou maiores do que o valor normal médio.

Se acatadas, as orientações metodológicas para determinação de *dumping* e da margem de *dumping* contidas no DFA poderiam contribuir para reduzir o viés “protecionista” desse instrumento. De fato, a possibilidade de uma utilização crescente de medidas AD como instrumento de proteção adicional a determinadas indústrias está associada à abrangência do conceito de *dumping* nos termos do Artigo 6º do Acordo Geral, englobando fenômenos distintos de prática de discriminação internacional de preços e de venda abaixo dos custos de produção.¹⁰

9 O preço doméstico, em modelos recentes de discriminação de preços e *dumping*, é mais elevado do que o preço internacional, em um mercado relativamente fechado às importações [Caves e Jones (1985), citado em Krugman (1988)]. No modelo de Brander e Krugman (1983), duas firmas em países distintos, com demanda e custos idênticos, atuando como monopolistas, absorvendo parte dos custos de transporte internacional, fazem *dumping* reciprocamente [Krugman (1988)]. Logo, os preços domésticos não deveriam ser tomados como “valores normais”. Os custos de produção, se apropriadamente calculados, seriam mais adequados.

10 Boltuck, Francois e Kaplan (1991) notam que o outro grande conjunto de leis, nos Estados Unidos, que trata de discriminação de preços — as leis antitruste — enfoca as vendas abaixo dos custos médios variáveis, e não os custos totais.

Tendo em vista que o conceito permanece inalterado, resta a alternativa de restringi-lo através de aspectos metodológicos relacionados à sua aplicação. Os resultados possíveis, sob este enfoque, dependem, fundamentalmente, do grau de aderência dos países aplicadores a essa nova disciplina na interpretação de regras já existentes.

13.3 - Revisão no Código de Subsídios

Comparado ao Código AD em vigor, o Código de Subsídios é ainda mais deliberadamente vago e impreciso. Refletindo a falta de consenso internacional a respeito da legitimidade da concessão de subsídios direcionados a objetivos específicos de desenvolvimento econômico, o código é estruturado na forma inversa à forma canônica: em primeiro lugar, são apresentados os procedimentos relativos à aplicação de direitos compensatórios e os critérios envolvidos na determinação de dano. Em uma segunda parte, trata-se dos subsídios propriamente ditos.

Sucintamente, os subsídios são admitidos, embora possam ter efeitos adversos sobre os interesses de outros países, os quais devem ser evitados. Subsídios à exportação de produtos outros que não certos produtos primários¹¹ são repudiados; exemplos constam de uma lista ilustrativa, em anexo ao código.

O tratamento dado a produtos primários é particularmente permissivo; os signatários do código limitam-se ao compromisso de não conceder, direta ou indiretamente, quaisquer subsídios à exportação de produtos primários de uma maneira que resulte em um aumento significativo¹² de sua parcela de mercado no comércio internacional de exportação do produto, dadas as participações dos signatários nesse comércio durante um período de tempo prévio representativo, geralmente constituído pelos três anos mais recentes, nos quais prevaleciam condições normais de mercado.

Por último, o código reconhece a importância de subsídios domésticos como instrumentos de promoção de objetivos de política econômica e social, mas reconhece que sua utilização pode causar dano à indústria doméstica de outro país.

11 Para os propósitos da Seção B do Artigo 16 do Acordo Geral (Additional Provisions on Export Subsidies), produtos primários são quaisquer produtos da agropecuária, floresta, pesca e minerais em sua forma natural ou em formas processadas comumente requeridas para sua comercialização no mercado internacional. O Código de Subsídios retirou os minerais da classificação de produtos primários.

12 O texto original é ainda mais vago: "(...) in a manner which results in the signatory granting such subsidy having *more than an equitable share* of world export trade in such product, (...)", uma formulação que não permite uma tradução literal, em termos econômicos. Adicionalmente, uma vez que os subsídios não sejam concedidos por todos os países exportadores — ou não sejam em proporções idênticas —, a manutenção das parcelas de mercado "originais" é improvável, a menos que acompanhada de uma redução de preços.

O enfoque sugerido no texto do DFA é bastante inovador em relação à simples oposição de subsídios à exportação *versus* subsídios domésticos e produtos manufaturados *versus* produtos primários do Código de Subsídios.

Os subsídios — seja na forma de contribuições financeiras pelo governo ou órgãos públicos, seja na forma de sustentação de preços ou renda — são classificados em três “cestas” ou categorias:

a) *Subsídios proibidos*: aqueles contingentes ao desempenho das exportações, incluindo os da lista ilustrativa do código atual, e os subsídios vinculados ao uso de produtos domésticos, preferencialmente a produtos importados.

b) *Subsídios acionáveis*: aqueles que causam dano à indústria doméstica de outro signatário ou sério prejuízo a seus interesses, o que pode ocorrer nos seguintes casos: a) taxa de subsídios maior que 5%; b) subsídios para cobrir prejuízos operacionais recorrentes de uma indústria; c) perdão direto de dívidas.

A ocorrência de “sério prejuízo” deverá resultar em efeitos adversos ao comércio, como o deslocamento de importações de outro país no mercado do país que concede o subsídio, o deslocamento das exportações do produto de um terceiro país ou uma significativa redução de preços, provocada pelos produtos subsidiados, dos produtos comercializados por outro país, no mesmo mercado. Em relação a produtos primários subsidiados, o efeito prejudicial é identificado pelo crescimento da parcela de mercado do país, quando comparada à média dos três anos anteriores.

Tanto os subsídios proibidos como os acionáveis deverão ser específicos, no sentido de que seu acesso é, de alguma forma, limitado a certos tipos de empresas, atividades ou regiões. As decisões relativas a subsídios considerados proibidos serão tomadas em nível multilateral pelo Comitê de Subsídios e Direitos Compensatórios do Gatt. Também nos casos em que subsídios acionáveis tenham, supostamente, causado sério prejuízo aos interesses de um país caberá uma ação pelo comitê; as ações envolvendo dano à indústria doméstica continuarão a ser julgadas por autoridades nacionais.¹³

c) *Subsídios não-acionáveis*: são permitidos os subsídios não-específicos e dois tipos de subsídios específicos — os de suporte a atividades de pesquisa e aqueles voltados a reduzir disparidades regionais de desenvolvimento, ambos sujeitos ao atendimento de determinados critérios e restrições.

De forma análoga à proposta de revisão do Código Anti-Dumping, a imposição de direitos compensatórios fica submetida a um maior rigor. Junto

¹³ As condições mais “frouxas” para a comprovação de “sério prejuízo” relativamente ao preenchimento das condições requeridas no “teste de dano” são compensadas pela maior imprevisibilidade e morosidade que caracterizam um julgamento multilateral, comparativamente a decisões tomadas em fóruns nacionais.

a uma especificação mais precisa dos procedimentos requeridos para o início e prosseguimento de uma investigação, os principais elementos introduzidos resumem-se a:

a) nível *de minimis* do volume de importações subsidiadas (não especificado), do montante de subsídios (1%) ou dano desprezível, para imediato término da investigação;

b) uma *sunset clause* estipulando um prazo máximo de cinco anos de duração para um direito compensatório;

c) medidas estendendo a aplicação de direitos compensatórios definitivos à importação de peças e componentes para montagem no país importador (*measures to prevent circumvention of definitive CVD*).

É previsto um tratamento especial e diferencial para os países em desenvolvimento. A proibição aos subsídios às exportações não se aplica a um pequeno grupo de países, quase todos africanos; aos demais países em desenvolvimento é concedido um prazo de oito anos para se adequarem às novas regras.

No caso dos subsídios acionáveis, é necessária a apresentação de evidência positiva de sério prejuízo por parte do país adversamente afetado em seu comércio ou a determinação de dano à indústria doméstica no país importador.

Os níveis *de minimis* para o término de uma investigação são mais elevados: subsídio inferior a 2% do valor unitário do produto ou um volume de importações subsidiadas menor do que 4% das importações totais do produto (a menos que as importações com subsídios acumuladas dos países em desenvolvimento representem mais do que 9% do total das importações).

Por fim, é incluída uma cláusula permitindo subsídios como o perdão direto de dívidas, entre outros, quando esses subsídios fizerem parte de um programa de privatização em um país em desenvolvimento.

O Código de Subsídios, tal como proposto no DFA, portanto, propõe-se a definir regras mais elaboradas sobre os subsídios em si, e não apenas sobre os procedimentos relacionados à imposição de direitos compensatórios. Na ausência de definições claras sobre os direitos ao uso de diferentes subsídios e suas possíveis implicações, cada país construiu sua própria interpretação do código.

Os Estados Unidos têm sido o maior aplicador de medidas compensatórias, utilizando o Código de Subsídios como um instrumento de pressão por mudanças nas políticas comerciais de outros países [Snape (1991)].

Assim, embora o Código de Tóquio faça distinção entre subsídios domésticos e exportações, condenando enfaticamente estes últimos (mas não os primeiros), a prática do Departamento de Comércio Americano tem sido a

de aplicar sobretaxas contra subsídios domésticos superiores ao necessário para compensar seus efeitos sobre o mercado externo.

A concessão de um subsídio doméstico desloca a curva de oferta interna, afetando a curva de oferta de exportações apenas indiretamente. Em contraposição, um subsídio às exportações atua diretamente sobre a curva de oferta de exportações. Na medida em que os subsídios domésticos tendem a provocar uma queda dos preços domésticos, seus efeitos são compensados por um aumento da demanda interna. Portanto, um subsídio doméstico terá um efeito menor sobre o mercado de exportação do que um subsídio à exportação, a uma mesma taxa *ad valorem*.

Francois, Palmeter e Anspacher (1991) quantificam as implicações do viés resultante do tratamento idêntico aos dois tipos de subsídios. Por exemplo, no caso em que a elasticidade-preço da demanda for o dobro da oferta e o consumo doméstico absorver 50% da produção, a taxa calculada por unidade de produto será duas vezes maior do que aquela necessária à compensação dos efeitos do subsídio doméstico sobre os produtores no país importador. Em outras palavras, “com um subsídio doméstico de 10%, o Departamento de Comércio aplicará uma taxa de 10%, embora uma taxa de apenas 5% seja necessária para compensar os efeitos reais do subsídio sobre os produtos americanos”.

Dessa forma, a interpretação do código nos Estados Unidos resulta em um tratamento mais severo aos subsídios domésticos do que às exportações, em confronto com os objetivos do Gatt.

O aprimoramento das regras do Gatt, portanto, requereria a identificação dos tipos de subsídios que devem ser objeto de preocupação no mercado internacional e, por isso, acionáveis através de medidas compensatórias. Sob esse aspecto, os subsídios vinculados ao desempenho das exportações (proibidos) são de fato os mais condenáveis, por seus efeitos sobre o comércio internacional.

Contudo, ao criar a categoria de subsídios acionáveis, englobando a grande maioria de subsídios domésticos que podem ser considerados específicos, abre-se a perspectiva de assimilação ao novo Código do Gatt da interpretação americana do Código de Subsídios.

Embora a proposta de revisão do Código de Subsídios apresente, com maior rigor, as definições de subsídios, do conceito de seletividade e das relações entre subsídios e ações compensatórias, uma razoável margem de julgamento subjetivo permanece:

- a) na mensuração dos subsídios indiretos;
- b) no conceito de seletividade.¹⁴

14 Segundo Snape (1991): “(...) between generality and specificity there is a continuous but blurred range of positions and placement of policies on this scale is difficult”.

Uma vez que a demarcação de seletividade é arbitrária, a inclusão da maior parte dos subsídios domésticos na categoria de específicos é possível. Nesse sentido, para países em desenvolvimento como o Brasil, a proposta do DFA poderá se constituir em um endurecimento na acionabilidade desses subsídios. Afinal, de acordo com o Código de Tóquio, os subsídios domésticos não são proibidos; pelo proposto no DFA, eles não são permitidos, a menos que sejam considerados não-específicos.

O padrão de aplicação da legislação de direitos compensatórios no período de maior intensidade na década passada permite confirmar a enorme vulnerabilidade de países em desenvolvimento, em matéria de subsídios.

No período 1980/86, 281 do total de 460 ações de direitos compensatórios foram iniciadas pelos Estados Unidos. Excluindo-se o Chile — que usou o instrumento intensivamente até março de 1983, após uma rápida liberalização comercial —, as ações americanas representaram 88% do total, naquele período. O Brasil foi o alvo mais freqüente de ações CVD; excluindo os casos chilenos, as ações movidas contra os quatro países em desenvolvimento mais afetados — Brasil, Argentina, México e Peru — representaram 1/4 do total de casos [Snape (1991)].

13.4 - Conclusão

As reformas dos Códigos AD e CVD e as alterações no Artigo 19, no sentido de conferir-lhes um grau mais elevado de disciplina multilateral, são indispensáveis. Ao longo do artigo foram apontadas as principais contribuições contidas no DFA para o fortalecimento dessa disciplina. Não obstante, algumas observações devem ser ressaltadas.

O uso menos abusivo dessas legislações depende, em larga medida, da adesão dos grandes aplicadores, em particular Estados Unidos e Comunidade Européia, às novas regras introduzidas na revisão da atual Rodada Uruguai. Será razoável esperar que esses países, que se constituíram em líderes na interpretação das cláusulas do Gatt, venham a alterar sua tradição? Se não o fizerem, é bastante provável que os demais países — inclusive aqueles que são iniciantes no manuseio desses instrumentos — continuem a replicar, em nível nacional, a prática dos países líderes.

Na hipótese de que esse comportamento dos países líderes reflita uma clara opção pelo não-fortalecimento do sistema multilateral de comércio, conforme entendido pelo Gatt, não há mais nada a propor. Supondo, porém, que esse fortalecimento seja desejado, as atuais revisões dos códigos, em especial, e, em menor grau, da Cláusula de Salvaguardas ainda deixam escopo para diversas controvérsias.

A definição do dano, seja nas investigações de *dumping*, subsídios ou Salvaguardas, ainda deixa ampla margem para interpretações unilaterais. A possibilidade de que a maior parte dos subsídios domésticos, quando julgados

específicos, seja acionável suscita controvérsias. Do ponto de vista da teoria econômica tradicional, qualquer interferência no sistema de preços provocaria uma distorção na alocação de recursos, exceto em casos de diferenciais marcantes entre o benefício social e privado (caso de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, por exemplo). Entretanto, a elaboração de um novo Código de Subsídios, de forma análoga às demais negociações em andamento na atual Rodada, deve buscar uma progressiva liberalização do comércio internacional, levando em consideração um equilíbrio de interesses dos países signatários. O programa de reforma agrícola em debate, por exemplo, prevê uma redução de 36% nas despesas orçamentárias relativas a seis tipos de subsídios à exportação, entre 1993 e 1999. Por mais desejável que seja a imediata proibição desses subsídios, os níveis de proteção à agricultura são tão altos, especialmente em países da Europa e nos Estados Unidos, que tal objetivo só pode ser atingido gradualmente.

Um tratamento semelhante não foi dispensado à maior parte dos subsídios domésticos, prejudicando os países em desenvolvimento que os utilizam a fim de direcionar investimentos para atividades consideradas prioritárias, do ponto de vista dos objetivos nacionais.

Em suma, a proposta de reformulação do Artigo 19 representa um nítido avanço na disciplina multilateral, em especial no que se refere às exigências de progressiva liberalização de proteção, respeitada a proibição de celebração de acordos voluntários de restrição às exportações. Os Códigos de *Dumping* e Subsídios apresentam aspectos positivos ao detalharem certos procedimentos referentes ao cálculo das sobretaxas. Não obstante, não é claro que essa revisão conseguirá coibir o uso dessas medidas como barreiras não-tarifárias. Em particular, é possível esperar que, mantidas as tendências protecionistas recentes, a eliminação dos Avre nos próximos anos seja parcialmente substituída não pelo uso de salvaguardas — que refletem claramente problemas de competitividade da indústria doméstica — mas por medidas anti-*dumping* e/ou de direitos compensatórios.

Bibliografia

- BALASSA, B. *Subsidies and countervailing measures: economic considerations*. Washington, D. C.: The World Bank, 1989.
- BOLTUCK, R., FRANCOIS, J. e KAPLAN, S. The economic implications of the administration of the U.S. Unfair Trade Laws. In: BOLTUCK, R. e LITAN, R. (eds.). *Down in the Dumps-Administration of the Unfair Trade Laws*. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1991.
- DESTLER, I. M. *American trade politics*. Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1986.
- DUNKEL, A. *Draft final act embodying the results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations*. Geneva, 1991.

- FRANCOIS, J., PALMETER, N. D. e ANSPACHER, C. J. Conceptual and procedural biases in the administration of the countervailing duty law. In: BOLTUCK, R. e LITAN, R. (eds.). *Down in the Dumps-Administration of the Unfair Trade Laws*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1991.
- HAMILTON, C. e WHALLEY, J. Safeguards. In: SCHOTT, J. J. (ed.). *Completing the Uruguay Round*. Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1990.
- KRUEGER, A. O. Free trade is the best policy. In: LAWRENCE, R. Z. e SCHULTZE, C. L. (eds.). *An American Trade Strategy*. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1990.
- KRUGMAN, P. Industrial organization and international trade. In: SCHMALENSEE, R. e WILLIG, R. (eds.). *Handbook of Industrial Organization*, v. 2. Amsterdam: North Holland, 1988.
- MESSERLIN, P. *The Uruguay negotiations on subsidies and countervailing measures — past and future constraints*. Washington, D.C.: The World Bank, 1989.
- SAMPSON, G. Safeguards. In: FINGER, J. M. e OLECHOWSKI, A. (eds.). *The Uruguay Round*. Washington, D. C.: The World Bank, 1987.
- SNAPE, R. International regulation of subsidies. *The World Economy*, v. 14, n. 2, jun. 1991.
- POLOUEKTOV, A. e DELGADO, S. Safeguards: issues in the Uruguay Round. *Uruguay Round*. New York: Unctad, 1989.
- UNCTAD. *Developments and issues in the Uruguay Round of particular concern to developing countries*. Geneva, 1993.

PARTE 2

**ANÁLISES SETORIAIS
DE POLÍTICA ECONÔMICA**

Introdução

Armando Castelar Pinheiro

Um Novo Papel para o Estado?¹

O problema do desenvolvimento, como visto em meados do século por economistas e tecnocratas do Terceiro Mundo, não tinha solução a partir do simples jogo das forças de mercado. Décadas de liberalismo não haviam impedido a má experiência da Grande Depressão ou que diversos países continuassem como simples enclaves exportadores de produtos primários, com suas economias estagnadas e cada vez mais distantes do padrão de bem-estar alcançado pelos países centrais.

A falta de mercados importantes como o de capital, a inflexibilidade do mercado de trabalho, a inexistência de empresários privados com recursos e disposição suficientes para investir e outras falhas de mercado (inclusive tecnologias com retornos crescentes de escala) impediam que a mera competição entre os agentes gerasse uma situação Pareto eficiente, criando condições para que a atuação do governo aumentasse o bem-estar social [Greenwald e Stiglitz (1986)]. Havia ainda a percepção de que o processo de desenvolvimento não resultaria de transformações marginais, mas que, ao contrário, era necessário recorrer a estratégias de desequilíbrio, com grandes investimentos que permitissem explorar externalidades positivas e economias de coordenação e que através de efeitos para a frente e para trás impulsionassem a industrialização [Hirschman (1958)]. Como mais tarde enunciado por Gerschenkron (1962), para os latecomers no processo de desenvolvimento seria necessário que o Estado substituisse parcialmente o mercado no processo de alocação de recursos.²

No Brasil, foi esse diagnóstico que norteou a intervenção do Estado na economia. Consistentemente com o paradigma aceito à época [Scitovsky

1 O autor agradece a Regis Bonelli por seus comentários a uma versão anterior deste ensaio.

2 Análises recentes sobre este tema podem ser encontradas em Shapiro e Taylor (1990), Datta-Chaudhuri (1990), Fishlow (1991) e Krugman (1993).

(1954)], o Estado passaria a interferir nas decisões de alocação setorial do investimento, buscando estimular a produção privada, quando possível, através das políticas comercial, industrial, de crédito etc., ou diretamente através da criação de empresas estatais, quando a iniciativa privada fosse incapaz ou pouco propensa a investir em setores considerados estratégicos. Esse modelo, bem caracterizado pelo Plano de Metas e pelos Programas Nacionais de Desenvolvimento, foi acompanhado da industrialização por substituição de importações, que colocava a expansão da produção doméstica como prioridade máxima e relegava a um segundo plano as questões de eficiência. Com isso, a instalação do parque industrial brasileiro se deu de forma orientada pelo Estado, evitando, tanto quanto possível, a criação de capacidade ociosa e com a divisão de tarefas entre os setores público e privado, nacional e estrangeiro.

O rompimento da harmoniosa convivência entre os setores estatal e privado teve início ainda na década de 70, como consequência da deterioração macroeconômica. Já a partir do primeiro choque do petróleo, mas com mais intensidade a partir dos choques do final dos anos 70, a crise macroeconômica levaria a pressões para que o papel do Estado na economia fosse revisto. Como resultado das tensões que surgiam, foram criados, em 1979, o Programa Nacional de Desburocratização e a Sest e, em 1981, a Comissão Especial de Desestatização. Consistentemente com a origem macroeconômica das críticas ao Estado, contudo, os esforços na década de 80 concentraram-se na tentativa de conter a expansão do setor estatal, com a redefinição dos padrões de intervenção ocupando uma posição secundária nas preocupações dos responsáveis pela política econômica.

No Brasil e no resto da América Latina se observaria na década de 80 uma crescente demanda por mudanças na forma de intervenção do Estado na economia, em direção àquilo que Williamson (1990) rotularia de "Consenso de Washington" e que o Banco Mundial (1991) chamaria de market-friendly policies. A principal motivação para essa mudança de percepções continuaria, porém, na crise macroeconômica. Como colocado por um abalizado observador,

"The new commitment to reduced state participation (...) comes less from newfound ideological conviction in the virtues of the market than from ineffective macroeconomic policy in the 1980s. The principal problem confronted by the countries of the region (Latin America) is a fiscal shortfall, not massive inefficiency resulting from misallocation of resources" [Fishlow (1990, p. 62)].

Como discutido no primeiro capítulo desta segunda parte de *Perspectivas - 1994*, a privatização é o elo mais óbvio da relação entre contas públicas e redução do papel do Estado na economia. As estimativas de Pinheiro e Giambiagi, contudo, mostram que a contribuição da privatização para o

ajuste fiscal, apesar de positiva, deverá ser de pequena magnitude. A redução máxima anual do déficit público que seria possível obter com a privatização é de 1,5%. Esse valor depende, no entanto, de hipóteses bastante desfavoráveis quanto à capacidade gerencial do Estado; só ocorre no ano seguinte à privatização, caindo bastante a seguir; só seria observado na contingência de uma substancial elevação dos investimentos das estatais (que, por sua vez, tenderiam a elevar o déficit); implicaria alterar o PND para que as empresas fossem trocadas por dívidas de curto prazo e não pelas chamadas "moedas podres"; e dependeria de uma substancial aceleração do programa, fazendo em um ano o que irá levar mais do que dois. Em um cenário menos otimista do ponto de vista fiscal, mas mais plausível, o impacto máximo, que também ocorre no ano seguinte à venda, é de 0,4%. Nesse caso, porém, já no terceiro ano após a venda, a privatização tem um impacto negativo sobre as contas públicas. Sob a ótica fiscal, o maior benefício da privatização resulta da oportunidade que a privatização oferece ao Estado de se desvencilhar da necessidade de investir nas companhias privatizadas. Os resultados do trabalho mostram, também, que, nas atuais circunstâncias e de uma perspectiva puramente fiscal, é sempre melhor usar as receitas da privatização para resgatar dívidas de curto prazo do que trocá-las por débitos de médio e longo prazos (as chamadas "moedas podres").

Seria um exagero, porém, creditar apenas à crise macroeconômica a transformação ocorrida na percepção do papel mais adequado da intervenção estatal. De fato, tanto em nível acadêmico como de política econômica, a década de 80 se caracterizou por um bem-sucedido ataque da escola liberal aos preceitos que orientavam o Estado desenvolvimentista. Novos construtos teóricos foram desenvolvidos para mostrar como e por que o Estado podia falhar, enquanto se compilava evidência empírica para mostrar que de fato isso acontecia com certa frequência. Diversos autores mostraram que os economistas do desenvolvimento, ávidos por identificar as falhas do mercado, pecaram por não perceber que também o Estado não era ideal. Em muitas ocasiões falta ao Estado autonomia política e capacidade administrativa para tomar e implementar as decisões corretas no momento adequado. Além disso, nem sempre os objetivos de políticos e burocratas coincidem com os da sociedade. De fato, argumenta-se, as falhas da burocracia podem ser ainda mais prejudiciais ao desenvolvimento que as de mercado.³

³ Esses pontos são revistos e analisados criticamente em Shapiro e Taylor (1990) e Fishlow (1991), onde também é apresentada muita literatura no assunto.

No novo paradigma que vem tomando forma para a economia do desenvolvimento, o Estado permanece como um elemento fundamental, mas suas prioridades são significativamente redefinidas [Summers e Thomas (1993)]. Sua maior contribuição viria agora da provisão de infra-estrutura física e, principalmente, humana, da manutenção da estabilidade macroeconômica, do estabelecimento de um ambiente competitivo e do desenvolvimento institucional. Além disso, o Estado deveria cuidar para que o novo modelo de desenvolvimento tenha maior preocupação com a sustentabilidade ambiental.

No Brasil, emergiu durante os últimos anos a consciência de que não há substitutos para o estímulo que a competição, o risco da entrada de novos concorrentes e o medo de ser expulso do mercado exercem sobre a produtividade e a qualidade do processo produtivo. É avissareira, desta forma, a constatação de que também em outras áreas, além da privatização, tem-se feito sentir a menor intervenção do Estado na economia. Desde 1988 as importações vêm sendo liberalizadas, com a progressiva redução das tarifas aduaneiras, a eliminação de regimes especiais, do Anexo C, do uso indiscriminado da Lei do Similar Nacional, dos programas anuais de importação por empresa etc. Além disso, o governo vem desregulamentando a atividade econômica, tendo revogado dezenas de milhares de decretos nos últimos dois anos (foram revogados cerca de 92% dos mais de 123 mil decretos editados desde a Proclamação da República).

Dois artigos desta segunda parte de Perspectivas - 1994 — A Política de Concorrência e Estratégias Empresariais: Um Estudo da Indústria Automobilística e Desregulamentação do Setor Transportes — tratam do estabelecimento de novos padrões de regulação da competição entre firmas no mercado doméstico. O artigo de Lúcia Helena Salgado examina a experiência da câmara setorial da indústria automobilística no contexto da nova política de concorrência — entendida como a definição de quem participa do jogo e o que é permitido e o que é proibido fazer — introduzida no país a partir de 1990. A análise chama a atenção para algumas características importantes do estilo de política industrial dos anos 90. A mais importante é, sem dúvida, que o Estado permanece como parceiro importante nas decisões de investimento em nível de setor. Muda, porém, o processo decisório, substituindo-se o modelo autoritário do passado por outro com maior participação de empresários e trabalhadores. O relato da autora mostra, por outro lado, que ainda há espaço para tornar mais construtiva do ponto de vista social a relação entre os setores público e privado. Ao primeiro falta recuperar sua capacidade de coordenação e de defensor do interesse do conjunto da

sociedade, aprendendo a resistir às pressões dos segmentos mais organizados [o Estado autônomo de Rodrik (1992)].⁴ Ao segundo falta substituir a tendência ao rent-seeking que tem caracterizado sua atuação pela busca do lucro em atividades produtivas (profit-seeking). Com isso se liberariam recursos hoje empregados em atividades socialmente improdutivas e, principalmente, se acabaria com a obsessão com os ganhos de curto prazo e a falta de compromisso com a adoção de melhorias técnicas e gerenciais.

Newton de Castro e Phillipe Lamy (Capítulo 16) fazem um relato detalhado das alterações que vêm ocorrendo no aparato regulatório dos diversos segmentos do setor de transporte, analisando as consequências dessas mudanças sobre o desempenho dos principais atores envolvidos. O trabalho cobre a liberalização do comércio de combustíveis, a reforma do sistema portuário e as mudanças introduzidas na regulação dos transportes aéreo e ferroviário. Os autores mostram que, no geral, as reformas regulatórias, ainda bastante parciais, têm sido empreendidas um pouco atabalhoadamente, não têm contribuído para tornar esses mercados mais contestáveis e têm sido distorcidas para atender os interesses de empresas ofertantes ou demandantes dos serviços, os sindicatos de trabalhadores e as próprias agências governamentais — e não, como se desejaria, o “bem comum”. A cultura, o interesse próprio e a falta de preparo e recursos dessas agências contribuíram para que os resultados alcançados até aqui ficassem muito aquém do desejado: “qualquer avanço nessa área deverá ser conseguido apenas com muito esforço e tempo.”

O push industrializante do II Programa Nacional de Desenvolvimento praticamente esgotou o processo de substituição de importações (pelo menos nos seus moldes tradicionais) — nos últimos quatro anos, por exemplo, as importações não-petróleo equivaleram, em média, a apenas 3% do PIB. Assim, o novo modelo de desenvolvimento que vem se definindo para o Brasil passa por uma maior abertura da economia e uma maior integração com outras economias via exportações e investimentos estrangeiros. Diminui com isso a importância de ocupar espaços, crescendo em contrapartida a preocupação com a eficiência e a competitividade das empresas brasileiras.

Os artigos Uma Avaliação Setorial da Política de Incentivos às Exportações no Brasil e Indicadores de Competitividade para a Indústria Brasileira no Período 1974/91 têm em comum a preocupação com essa maior

4 Seguindo a tradição na área de economia política, Rodrik (1992) divide os estados em subordinados e autônomos. A principal diferença entre os dois está em que um estado subordinado não fornece à sociedade um número suficiente de intervenções economicamente desejáveis, mas sistematicamente faz intervenções com motivações políticas (e economicamente prejudiciais).

integração do Brasil aos fluxos do comércio mundial. No primeiro desses trabalhos, Pinheiro, Borges, Zagury e Mesquita examinam a política fiscal e creditícia de promoção às exportações no período 1980/91. A análise em nível de setor, como empreendida por esses autores, leva a algumas conclusões interessantes. Primeiro, há uma elevada variância intersetorial nas taxas de incentivo, que são mascaradas em estudos para o agregado das exportações. Segundo, a relação entre taxa de incentivos e participação na pauta é negativa, apesar de não significativa, não parecendo haver qualquer associação entre aquela variável e a taxa de crescimento real das exportações. O setor de Material de Transporte, por exemplo, apesar de ter recebido 1/4 de todos os incentivos concedidos às exportações no período analisado, apresentou um crescimento pequeno do quantum exportado. Finalmente, o trabalho mostra que a política de incentivos teve importantes impactos distributivos, na medida em que a alíquota de incentivos dos setores intensivos em capital foi igual ao dobro da observada para as atividades intensivas em mão-de-obra.

O artigo de Guilherme Bacha de Almeida estima e analisa a evolução da competitividade da economia brasileira segundo indicadores do tipo desempenho. Os resultados obtidos lançam novas luzes sobre o processo de ajuste externo dos últimos 15 anos. Do lado das exportações, o autor mostra que a expansão das vendas externas no período 1974/90 decorreu, principalmente, do crescimento do comércio mundial, apesar de os ganhos de competitividade terem sido o fator preponderante para o subperíodo 1974/85. O comportamento em nível de complexo não foi, porém, homogêneo. Assim, para os complexos metal-mecânico, químico, e papel/gráfica e para o setor de extrativa mineral prevaleceu o efeito da competitividade sobre a expansão do comércio mundial. Para as importações, por outro lado, os resultados mostram que, à exceção do setor de extrativa mineral, o processo de substituição de importações da primeira metade da década de 80 foi revertido nos últimos anos, fazendo com que para o total do período 1976/91 houvesse um ligeiro aumento no coeficiente de importação da indústria. Esses resultados colocam em dúvida o caráter estrutural do ajuste externo do início dos anos 80.

Uma das maiores críticas às formas tradicionais de intervenção estatal, notadamente na América Latina, diz respeito à preocupação quase exclusiva com a implantação de capital físico e à hipótese implícita de que qualquer progresso técnico possível resultaria automaticamente do processo de acumulação [Datta-Chaudhuri (1990)]. Este equívoco ficou ainda mais evidente com o rápido avanço tecnológico alcançado na última década na microeletrônica, bioengenharia, comunicações, novos materiais etc.

O artigo Atividade Tecnológica das Empresas Brasileiras: Desempenho e Motivação para Inovar reflete a importância do tema para o modelo de integração competitiva que o Brasil vem adotando. O texto traça uma

radiografia detalhada do esforço tecnológico do setor industrial brasileiro, procurando caracterizar as empresas que investem, ou não, em P&D, patentes e importação de tecnologia. Virene Matesco mostra que o investimento em tecnologia feito no Brasil ainda está bastante aquém do desejado, concentrando-se em poucos setores e firmas, um fenômeno que não é, porém, peculiar à realidade brasileira. No Brasil, todavia, não são os setores chamados de ponta os que mais investem. Além disso, o país carece de maior coordenação dos esforços isolados das empresas, que deveriam ser mais cooperativos. Caberia ao Estado, além de garantir a estabilidade macroeconômica e um ambiente competitivo, essenciais para que haja estímulo à inovação, assegurar a consistência entre as políticas tecnológicas, industrial e de recursos humanos.

Outro contraste entre os modelos tradicionais de desenvolvimento e os princípios enfatizados para o modelo de desenvolvimento da década de 90 diz respeito à questão do meio ambiente. Paradoxalmente, para esse caso clássico e indiscutível de falha de mercado só recentemente tem-se demandado a intervenção do Estado. Em Estimativas de Depreciação do Capital Natural no Brasil o tema do crescimento sustentável é analisado dos pontos de vista teórico e empírico. Neste artigo, Ronaldo Serôa da Motta avança no desenvolvimento de um sistema de Contas Nacionais que contabilize a depreciação dos recursos naturais, como ar, água e florestas, permitindo uma avaliação mais criteriosa das opções de desenvolvimento que se colocam ao país. Por outro lado, o trabalho ilustra bem o caráter político do tema, que aparece com toda a força na definição do que é sustentabilidade. Como a interpretação do que é aceitável em termos de degradação e exaustão de bens e serviços ambientais não é consensual, sequer do ponto de vista científico, as medidas de quanto é possível crescer de forma sustentável são muito díspares, variando em função do conceito de sustentabilidade utilizado. O autor mostra também que, por ter grandes impactos distributivos, intra e intergeracionais, a questão da depreciação do capital natural deverá ocupar um lugar cada vez mais destacado na agenda de política econômica.

Consta ainda desta parte de Perspectivas - 1994 o artigo Taxa de Lucro e Tamanho da Empresa no Brasil. Após uma breve revisão da literatura sobre o conceito e as diferentes medidas de lucro, o trabalho mergulha no Censo Econômico de 1985, fazendo uma radiografia detalhada da relação entre lucro e tamanho das empresas brasileiras. Portugal conclui que existe uma relação negativa entre as duas variáveis, refletindo "a inelasticidade do lucro frente ao capital."

A crise da década de 80 expôs de forma clara as deficiências gerenciais do setor público no Brasil. Atingido por uma grave crise fiscal, e assumindo sozinho o ônus da dívida, o Estado mostrou-se menos flexível e preparado do que nos NIC asiáticos e revelou-se incapaz de

liderar o processo de superação dos graves problemas que têm afligido o país nos últimos anos. Se por um lado a combinação de um Estado mal preparado com a urgência da crise econômica fez com que pouca ou nenhuma atenção fosse dedicada às suas atividades tradicionais, como saúde, educação, segurança e infra-estrutura física e legal. Por outro lado, a Terceira Revolução Industrial vem criando novas demandas exatamente nessas áreas. É na formação de mão-de-obra especializada e com boa saúde, na criação de um aparato regulatório moderno, estável e transparente e no estabelecimento de infra-estrutura física de boa qualidade que estão hoje as grandes oportunidades para que a intervenção do Estado acelere o desenvolvimento do país.

Desta forma, a década de 90, já quase no meado, apresenta à sociedade brasileira um enorme desafio, com implicações que certamente condicionarão a vida das próximas gerações. Do ponto de vista econômico, o país necessita superar seus graves problemas macroeconômicos e estruturais, os atuais níveis de pobreza e a precária situação financeira e operacional do setor público. Do ponto de vista social, é fundamental viabilizar uma maior e melhor oferta de atendimento escolar e de habitação. Além disso, é necessário recuperar o tempo perdido na corrida tecnológica, recuperar a infra-estrutura e aumentar a produtividade, permitindo o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas e o crescimento econômico sustentado e com melhor distribuição de renda, evitando a exaustão dos recursos naturais e do patrimônio ambiental brasileiros.

Os artigos desta segunda parte de Perspectivas - 1994 não cobrem, assim, todas as dimensões da transformação por que deve passar o Estado nos próximos anos. Algumas das lacunas são preenchidas nas duas outras partes deste volume. À guisa de conclusão desta introdução, porém, cabe indicar dois temas para os quais a carência de estudos no Brasil não faz jus à sua importância.

O primeiro diz respeito à natureza e ao timing das transformações internas ao aparelho do Estado que são necessárias para adequá-lo ao seu novo papel. Uma consequência importante da origem macroeconômica do ataque ao Estado no Brasil tem sido a ênfase no argumento de que reformar o Estado é sinônimo de reduzir o seu tamanho. Nada poderia estar mais longe da verdade. Parafraseando Rodrik (1992, p. 330), podemos concluir que o debate sobre o tamanho do Estado está fora de foco; é a qualidade, e não a quantidade de Estado que interessa. Dificilmente o Estado poderá atender as demandas que surgem do novo modelo regulatório, seja na aplicação de medidas anti-dumping ou no controle de monopólios privados, sem uma melhoria da qualificação e da motivação de seus quadros [ver, a esse respeito, Werneck (1993)]. Além disso, como mostra a experiência dos últimos anos, é importante separar em certo grau as atividades administrativas da burocracia do ciclo

político, sem prejuízo dos checks and balances dos regimes democráticos [Haggard e Webb (1993)]. Um passo importante neste sentido seria o estabelecimento de agências governamentais cujos diretores tivessem mandatos fixos, a exemplo do que se defende para o Banco Central. Esse seria um passo fundamental na criação de um Estado autônomo, como defendido por Rodrik (1992). A questão do timing da reforma administrativa não deve ser desprezada. Deixar que se configurem os problemas do novo modelo regulatório para então se buscar soluções é uma estratégia de alto risco que pode, inclusive, levar ao retrocesso de todo o processo de liberalização.

Outro tema que precisa ser melhor explorado são as condicionantes políticas da política econômica [Haggard e Webb (1993)]. Afinal, o Estado é, acima de tudo, uma instituição política. Apesar de terem se tornado mais importantes com o restabelecimento do regime democrático, as restrições impostas pela realidade política estão sempre presentes na prática da política econômica.⁵ Estas restrições continuam sendo tratadas, contudo, como se fossem "barreiras" exógenas que impedissem a implementação de programas econômicos bem formulados. A dicotomia entre formulação e implementação da política econômica é, porém, falsa em si própria. Para que um plano econômico seja elaborado de maneira factível ele deve incorporar na sua formulação as restrições impostas pelo comportamento dos agentes econômicos e políticos [Datta-Chaudhuri (1990) e Kanbur e Myles (1993)].

Bibliografia

- BANCO MUNDIAL. Washington, DC: IBRD, *World Development Report*, 1991.
- DATTA-CHAUDHURI, M. Market failure and government failure. *Journal of Economic Perspectives*, v. 4, n. 3, p. 25-39, 1990.
- FISHLAW, A. The Latin American state. *Journal of Economic Perspectives*, v. 4, n. 3, p. 61-74, 1990.
- _____. Review of the handbook of development economics. *Journal of Economic Literature*, v. 29, p. 1728-1737, 1991.
- GERSCHENKRON, A. *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge: Harvard University Press, 1962.

5 Ver, por exemplo, a análise de Lamounier e Moura (1983) sobre os condicionantes impostos pela abertura política à política econômica do período 1973/83, em especial como esta teria impedido uma resposta mais ortodoxa aos choques do petróleo.

- GREENWALD, B. C. e STIGLITZ, J. E. Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets. *Quarterly Journal of Economics*, v. 101, p. 229-264, 1986.
- HAGGARD, S. e WEBB, S. B. What do we know about the political economy of economic policy reform? *The World Bank Research Observer*, v. 8, p. 143-168, 1993.
- HIRSCHMAN, A. O. *The strategy of economic development*. Yale University Press, 1958.
- KANBUR, S. M. R. e MYLES, G. D. Policy choice and political constraints. *European Journal of Political Economy*, v. 8, 1993.
- KRUGMAN, P. *Toward a counter-counterrevolution in development theory*. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, DC: IBRD, 1993.
- LAMOUNIER, B. e MOURA, A. R. *Política econômica e abertura política no Brasil: 1973-1983*. Artigo apresentado na Conferência Internacional sobre Modelos de Mudança Econômica e Política, Vanderbilt University, 1983.
- RODRIG, D. Political economy and development policy. *European Economic Review*, v. 36, p. 329-336, 1992.
- SHAPIRO, H. e TAYLOR, L. The state and industrial strategy. *World Development*, v. 18, p. 861-878, 1990.
- SUMMERS, L. H. e THOMAS, V. Recent lessons of development. *The World Bank Research Observer*, v. 8, p. 241-254, 1993.
- WERNECK, R. *Government failure and wretched statecraft: lessons from the Brazilian vicious circle*. PUC/RJ, Departamento de Economia, 1993 (Texto para Discussão, 301).
- WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. JOHN WILLIAMSON (ed.). *Latin American Adjustment. How much has happened?* Institute for International Economics, Washington, 1990.

Privatização: Aspectos Fiscais e outras Considerações*

Armando Castelar Pinheiro**

Fabio Giambiagi***

Embora a privatização só tenha ganho fôlego no Brasil com o Governo Collor, as suas origens remontam a 1981, quando se criou a Comissão Especial de Desestatização. A experiência com o PND — Programa Nacional de Desestatização, das administrações Collor e Itamar, contrasta, porém, com a do período 1981/89 em vários aspectos.¹ Primeiro, inclui um número maior de grandes empresas — nos anos 80, a maior parte das 38 vendas envolveu empresas de pequeno porte, com um total arrecadado pouco superior a US\$ 700 milhões, cerca de metade do valor de venda da Usiminas. Segundo, várias empresas vendidas no âmbito do PND eram estatais desde a sua origem, enquanto na década passada houve fundamentalmente casos de reprivatização. Terceiro, o PND é parte de uma agenda ampla de reformas do papel do Estado na economia que estiveram ausentes na experiência passada. Quarto, a participação do capital estrangeiro na compra de estatais, que era proibida nos anos 80, agora é permitida, apesar de restrita. Quinto, nos últimos três anos tem havido um compromisso político muito mais forte e explícito com a privatização, de parte do Executivo e do Legislativo, que não se observou na etapa anterior do processo.

Apesar de já fazer parte do cotidiano brasileiro há mais de uma década, de envolver grande soma de recursos e de ter se tornado um ingrediente importante do programa econômico deste governo e de seu antecessor, a privatização brasileira continua a despertar relativamente pouco interesse acadêmico. Entre os poucos trabalhos escritos sobre o tema, devem ser mencionados Werneck (1989), Pinheiro e Oliveira Filho (1991a,b,c), Schneider (1988/89 e 1990), Doellinger (1990), Mello (1992 e 1993), Pinheiro e Giambiagi (1992), Baer e Villela (1992), Abreu e Werneck (1993) e Tourinho e Vianna (1993).

* Os autores agradecem a Regis Bonelli por suas observações a uma versão preliminar deste texto.

** Do IPEA/DIPES e FEA/UFRJ.

***Da FEA/UFRJ.

1 A experiência de privatização na década de 80 é analisada em detalhe por Werneck (1989) e Pinheiro e Oliveira Filho (1991a,b).

Nosso objetivo neste artigo) é avançar na avaliação dos impactos do programa de privatização dos anos 90. Pela dificuldade de se fazer uma análise exaustiva, decidiu-se concentrar esforços em uma avaliação parcial e tentativa dos problemas de regulação e dos impactos fiscais do PND, que são analisados nas duas próximas seções. Uma seção final resume as principais conclusões do trabalho.

14.1 - A Questão da Eficiência

Um dos motivos pelos quais um governo pode optar pela transferência de uma empresa estatal para o setor privado é a possibilidade de aumentar a eficiência em níveis macro e microeconômico. Em nível macroeconômico, a eficiência pode aumentar como resultado da maior competição, do aumento dos investimentos e da menor interferência do Estado na atividade econômica. O Estado detém hoje uma série de monopólios que, se desmembrados, podem gerar uma estrutura industrial com maior competição. Em nível microeconômico, espera-se que a eficiência aumente sob controle privado devido a:

Maior clareza de objetivos: As EE têm uma face privada e outra pública: de um lado elas possuem um objetivo comercial, relacionado à produção e comercialização de um bem ou serviço; de outro, estão os objetivos de política, como o desenvolvimento de setores "para trás" ou "para a frente" da cadeia produtiva, a integração do território nacional, o atendimento a populações carentes, o nível de emprego, o controle da inflação etc. Esta dupla face tem um impacto negativo sobre a eficiência econômica pois: a) os gerentes das EE nem sempre têm clareza dos objetivos do acionista controlador, o setor público, o que dificulta a tomada de decisões e a alocação de recursos, e b) os objetivos sociais são usualmente alcançados com o sacrifício dos objetivos comerciais e da rentabilidade da empresa.

*Menos problemas de agência:*² As EE pertencem a toda a sociedade, apesar de o benefício individual de cada cidadão, decorrente de uma boa administração de uma empresa em particular, ser pequeno. Uma consequência importante desta estrutura de propriedade difusa é não ser racional, para nenhum indivíduo despendar esforço na supervisão da direção dessas empresas. Abre-se assim um espaço para que os dirigentes busquem atingir seus objetivos pessoais ou daqueles que os colocaram nessa posição.³

2 Existe um "problema de agência" quando um "principal" (e.g., o dono de uma empresa) contrata um "agente" (e.g., o presidente de uma empresa) para executar uma tarefa, em uma situação em que o agente detém informação privilegiada (isto é, não disponível para o principal) ou na qual suas ações não podem ser perfeitamente monitoradas pelo principal. A questão central é como o principal deve agir para motivar o agente a fazer o que o principal deseja. Ver Sappington (1991) para uma introdução ao assunto. Tirole (1989, p. 51-55) para um tratamento formal e Shapiro e Willig (1990) para uma aplicação ao caso da privatização.

3 Esta questão é analisada com detalhe por Shapiro e Willig (1990).

(*Maior disciplina de mercado*) (isto é, ausência de *soft budgets* e de barreiras à saída): Uma diferença importante entre uma empresa estatal e outra privada é o grau de acesso aos recursos do Tesouro, que permite à empresa sustentar grandes e sistemáticos prejuízos sem ser obrigada a fechar as portas. De fato, a lei não contempla a possibilidade de uma empresa estatal ir à falência. O conhecimento desta realidade relaxa a pressão sobre gerentes e funcionários por obterem lucro e operarem eficientemente.

Obviamente esta é uma maneira muito estigmatizada de distinguir a realidade. De fato, problemas de agência também são característicos em empresas privadas e podem ser minimizados no setor público por uma supervisão eficiente e atuante, como mostra o exemplo dos países do Leste Asiático. Além disso, as experiências brasileira e internacional mostram que o acesso ao caixa do Tesouro não é privativo das empresas públicas e que o Estado também costuma construir barreiras à saída de empresas privadas ineficientes à custa do erário público, como fica ilustrado no caso crônico da Chrysler americana. Por outro lado, outras variáveis além da propriedade do capital influem na performance da empresa, de forma que é difícil concluir sobre a eficiência relativa de EE e privadas. As estatais da Coréia do Sul e da França, por exemplo, são bastante competitivas em nível internacional. A Argentina espera que a eficiência das suas ex-estatais aumente, apesar de suas companhias telefônica e aérea terem sido vendidas para empresas públicas espanholas.

A evidência para o caso brasileiro também é inconclusiva. Em um estudo com dados para a década de 70, Tyler (1978) não conseguiu identificar diferenças entre a eficiência de empresas de capital público e privado. Trebat (1980, p. 813), em sua análise de 40 grandes estatais, concluiu que "the form of ownership may be irrelevant in determining the performance of companies in capital intensive or manufacturing sectors or in public utilities". Mesquita (1992, p. 33) mostrou que no setor metalurgia, onde se concentram as mais importantes estatais da indústria de transformação, a produtividade conjunta de capital e trabalho não varia de maneira sistemática com a propriedade do capital: as estatais "parecem ser (cerca de 20%) mais produtivas no que concerne ao capital investido, enquanto as empresas privadas parecem ser empregadoras mais eficientes de mão-de-obra". Além disso, as empresas privadas apresentam maior variância na sua eficiência, com algumas situando-se entre as menos e outras entre as mais eficientes.⁴

Alguns fatos estilizados sobre o desempenho relativo de empresas estatais e privadas podem, porém, ser identificados:

4 Mesquita (1992) observa ainda que a avaliação das estatais é bastante prejudicada pela baixa produtividade da CST e da Açominas, cujos projetos originais tiveram de ser alterados após grandes investimentos; a segunda pelo seu mal planejamento inicial e a primeira pela desistência da Kobe Steel do Japão de introduzir as plantas de laminação que o projeto original da usina contemplava.

a) as estatais têm um número excessivo de empregados, principalmente em serviços de administração, em parte devido à necessidade de satisfazer exigências peculiares ao setor público. A reestruturação das siderúrgicas estatais em 1990, por exemplo, levou a uma redução de 6% em seu quadro de pessoal — de 1989 ao primeiro semestre de 1992, a força de trabalho conjunta de CSN, Açominas e Cosipa diminuiu de 58.807 para 42.016 trabalhadores, enquanto a produção diária cresceu 5%. Após a privatização, 400 dos 1.500 empregados da Celma, 700 dos 2.300 da Piratini, 2.000 dos 9.300 da CST e 1.700 dos 8.700 da Acesita foram demitidos. Observa-se um padrão análogo no caso de outras estatais privatizadas;

b) no Brasil, as EE apresentaram, historicamente, uma rentabilidade sobre o patrimônio menor que as empresas privadas. Em 1989, por exemplo, a rentabilidade sobre o patrimônio das maiores EE foi de 3,1%, para as empresas privadas nacionais de 11,4% e para as multinacionais de 18,8%. A maior parte das companhias privatizadas nos últimos dois anos conseguiu aumentar sua lucratividade reduzindo sua folha de salários e renegociando contratos com fornecedores, distribuidores e clientes. Contudo, como no mesmo período a economia saiu de uma profunda recessão, fica difícil isolar o efeito da privatização;

c) na média, as estatais trabalham com relações capital/produto mais elevadas que as empresas privadas. É difícil, porém, saber em que medida isto é um reflexo da tecnologia dos setores nos quais atuam, da forma em que são reguladas (taxa de retorno fixa sobre o investimento acumulado), ou de fato de uma ineficiência empresarial;

d) quando se decide pela privatização de uma empresa, e esta começa a ser preparada para a venda, a produtividade e a lucratividade aumentam antes da transferência para o setor privado. As siderúrgicas estatais, por exemplo, apresentaram após a sua inclusão na lista de privatizáveis (mas antes que a venda ocorresse) uma reversão de seus prejuízos históricos: em 1991, a Açominas apresentou um lucro líquido de US\$ 103 milhões e a CSN de US\$ 31 milhões, contra prejuízos no ano anterior de, respectivamente, US\$ 233 milhões e US\$ 120 milhões; a CST apresentou em 1991 lucro líquido de US\$ 30 milhões, enquanto a Cosipa reduziu seu prejuízo de US\$ 193 para US\$ 60 milhões. Isto apesar da queda do preço do aço no mercado externo. Vickers e Yarrow (1991) observam uma evolução semelhante no caso das estatais inglesas;

e) a competição é mais importante para explicar a diferença de eficiência entre empresas estatais e privadas do que a propriedade do capital — em setores competitivos as empresas privadas são em geral (mas não sempre) mais eficientes que as estatais, não parecendo haver diferenças significativas em setores oligopolizados [Vickers e Yarrow (1991)].

Em que medida o aumento da competição tem sido uma preocupação do programa de privatização até aqui? Aparentemente esse não tem sido um

objetivo prioritário. Devido ao risco de uma eventual ausência de compradores, em apenas dois leilões — da Celma e da Petroflex — foram estabelecidas limitações à participação de certos compradores. Em outros, porém, isso não ocorreu, não havendo restrições à compra das EE pelos seus principais concorrentes, clientes ou fornecedores. Para estes agentes, as empresas vendidas têm um valor especial, já que sua aquisição lhes permite aumentar seu poder de mercado e obter rendas adicionais de monopólio.

O Grupo Gerdau, por exemplo, adquiriu todas as siderúrgicas privatizadas desde 1981, com exceção da Cosim e da Usiminas, a saber: a Cimetal, a Usiba, a Cosinor e a Piratini (em disputa acirrada com uma concorrente direta da empresa, a Eletrometal). A compra da Cosinor, extinta cerca de um ano após sua privatização, permitiu à Gerdau consolidar um virtual monopólio no mercado de laminados não-planos nas regiões Norte e Nordeste. A compra da Usiba e da Piratini tornou o grupo o único produtor brasileiro de ferro-esponja. O controle da Mafersa, por sua vez, foi acaloradamente disputado pelo seu principal competidor (Grupo Iochpe) e seu principal cliente (a RFFSA, atuando através do fundo de pensão de seus empregados).⁵ A SNBP foi comprada por uma concorrente, a Companhia Interamericana de Navegação e Comércio. O controle da Petroflex foi vendido a um consórcio de quatro empresas, das quais três suas concorrentes. A Odebretch vem se valendo da privatização para consolidar uma posição dominante no setor petroquímico. Fosfértil, Goiásfértil e Ultrafértil foram vendidas ao mesmo grupo de investidores, eles próprios do setor de fertilizantes.

O impacto potencial da privatização sobre a estrutura industrial fica ainda mais claro quando se vai além dos números agregados. Uma análise por tipo de produto mostra que a CSN detém o monopólio na produção de chapas revestidas (chumbadas, zincadas e cromadas) e de folha de flandres, enquanto a Acesita é a única produtora no Brasil de chapas e bobinas de aço inoxidável. Várias das empresas na lista de privatizáveis também detêm monopólios e importantes participações de mercado.

Já que durante os últimos três anos o Brasil passou por uma significativa liberalização das importações, poder-se-ia argumentar que esses são problemas menores e, principalmente, da alçada das autoridades responsáveis pela defesa da livre concorrência, e não da comissão diretora do PND. A nosso ver, todavia, esta é uma percepção equivocada da realidade porque:

a) mesmo após a última rodada de liberalização comercial, as tarifas no Brasil permanecem entre as mais altas da América Latina (atrás apenas do Peru); adicionando os custos de transporte, seguro, despesas portuárias e de desembarço alfandegário etc., a proteção real sobe ainda mais (para manu-

⁵ Esta questão é discutida com maior detalhe e riqueza de informações empíricas em Mello (1992).

faturados ela dobra, chegando a 40%). Além disso, como as importações respondem por uma parcela reduzida da oferta doméstica, o que se observa é que tipicamente são os preços dos produtos importados que sobem ao nível da produção doméstica, e não o contrário;

b) no caso dos petroquímicos de primeira e segunda geração, especialmente os primeiros, os produtos são transportados entre firmas por dutos. Os importados têm um custo de transporte e de estoque muito elevados, em muitos casos inviabilizando a compra fora do pólo petroquímico. Algo similar ocorre com os fertilizantes;

c) o maior poder de mercado aumenta o incentivo das empresas ao *rent-seeking*, buscando aumentar tarifas e/ou estabelecer quotas de importação;⁶

d) as instituições encarregadas da defesa da concorrência são ainda bastante incipientes, não existindo além disso uma doutrina ou quadros humanos para a regulação de monopólios privados. Ao permitir-se que empresas consolidem seu poder de mercado antes que o aparato regulatório esteja estabelecido é arriscar que as agências de regulação sejam cooptadas por quem elas deveriam controlar.

14.2 - O Problema Fiscal

14.2.1 - Um Modelo de Avaliação do Impacto Fiscal da Privatização

Os programas de privatização são muitas vezes apresentados como um elemento fundamental do ajuste fiscal. O argumento, neste sentido, é duplo. De um lado, a venda de ativos imobilizados gera uma receita de capital que, durante o processo de privatização, pode complementar as receitas correntes e compensar temporariamente o déficit nas contas públicas;⁷ de outro, pode haver um ganho permanente se o processo levar a uma reestruturação de atividades ou de ativos e passivos do setor público, de forma que, uma vez concluída a privatização, o seu déficit caia ou seu superávit aumente. O primeiro tipo de ganho, pelo fato de não ser permanente, não é interpretado como fator de redução do déficit por diversos analistas, entre eles os técnicos do FMI, que em mais de uma oportunidade recusaram-se a considerar a receita

6 Ver Abreu e Werneck (1993, p. 30) para uma ilustração real desta situação no caso da Sibra, estatal vendida na década de 80 a um competidor. Outros resultados relevantes são apresentados por Treffer (1993).

7 Na Argentina, por exemplo, a venda de EE tem permitido equilibrar as contas públicas a partir de 1991, enquanto se buscam maneiras de obter um ajuste permanente.

de privatização, ao estabelecer as metas de NFSP — Necessidades de Financiamento do Setor Público — com países que negociavam algum tipo de crédito da instituição. Quanto ao segundo efeito, a sua relevância é variável e depende da situação de cada país e da forma como o processo é conduzido [Mansoor (1988)].

Deixando de lado, por enquanto, o critério contábil do FMI, o impacto total da privatização deve ser considerado como a soma do efeito imediato da venda de ativos no período em que ocorre a privatização (0) e os períodos seguintes ($t = 1, 2, \dots$), conforme

$$\text{NFSP}_0 - \text{NFSP}_0^* = (1 + \beta) [A_0 - A_0^*] [1 - \alpha] \quad (1)$$

$$\text{NFSP}_t - \text{NFSP}_t^* = [Sc_t^* - Sc_t] + [I_t - I_t^*] + [J_t - J_t^*] \quad t = 1, 2, 3, \dots \quad (2)$$

onde β reflete o fato de que a empresa pode ser vendida com ágio, se seu valor econômico for maior para um empresário privado do que para o Estado — por exemplo, porque a empresa pode se tornar mais eficiente —, α é a parcela da receita com a privatização utilizada para abater a dívida ($0 \leq \alpha \leq 1$), A é o valor dos ativos, Sc é a poupança corrente das EE, I o seu investimento agregado e J a despesa com juros. O asterisco indica o valor da variável em caso de privatização, no mesmo período de tempo ao qual se refere a variável sem asterisco. Admite-se, portanto, que a privatização não afeta o investimento nem a poupança corrente do governo (conceito Contas Nacionais).

A equação (2), por sua vez, pode ser entendida como:⁸

$$\begin{aligned} \text{NFSP}_t - \text{NFSP}_t^* = & [s^* A_{t-1}^* - s A_{t-1}] + [I_t - I_t^*] + \\ & + [i D_{t-1} - i^* D_{t-1}^*] \quad t = 1, 2, 3, \dots \end{aligned} \quad (3)$$

sendo

$$[D_0 - D_0^*] = \alpha (1 + \beta) (1 + \Theta) [A_0 - A_0^*] \quad (4)$$

o total de dívida abatida com as receitas da privatização (Θ reflete o deságio sobre a dívida);⁹ os demais termos correspondem a:

8 Note-se que, por definição, nas equações (1) a (3), a privatização se faz reduzindo simultaneamente o total de ativos e passivos do setor público, de forma que $A > A^*$, $D > D^*$ e $I > I^*$.

9 Isto é, $1 + \Theta = 1/(1-d)$, onde d é o deságio sobre a dívida.

$$A_t = (1 - z) A_{t-1} + I_t \quad (5)$$

s = taxa de retorno sobre o ativo, i = taxa de juros média paga sobre a dívida do setor público, D = dívida do setor público, e z = a taxa de depreciação dos ativos das estatais.

A equação (1) reflete o ajuste fiscal temporário que pode ser obtido com a privatização. A equação (3) reflete o impacto nos períodos subsequentes à privatização: o primeiro termo do lado direito indica a perda de receita com a venda da empresa, o segundo, a transferência para o setor privado do investimento necessário a manter a sua competitividade, enquanto o terceiro reflete o efeito sobre as despesas com juros do resgate de dívida feito com a receita da privatização.

Para avaliar o saldo líquido do ajuste deve-se somar o impacto da privatização sobre as NFSP em todos os períodos. Como um superávit hoje vale mais do que outro de mesmo valor no futuro (especialmente quando se luta desesperadamente para estabilizar a economia), é necessário usar um fator de desconto (δ). Após alguma álgebra, usando (5) e supondo o investimento constante em todos os períodos, o valor presente ($VP - VP^*$) do ajuste fiscal obtido com a privatização pode ser reescrito como:

$$VP - VP^* = (1 + \beta) [A_0 - A_0^*] (1 - \alpha) + s^* A_0^* / \delta^* + s^* i^* / (\delta^*)^2 - s A_0 / \delta - \\ - s I / (\delta)^2 - I^* / \delta^* + I / \delta - i^* D_0^* / \delta^* + i D_0 / \delta \quad (6)$$

Observe que se $s^* = \delta^* = i^*$, $s = \delta = i$, a empresa é vendida sem ágio ($\beta=0$) e a dívida é abatida ao par ($\Theta=0$), é fácil provar que o efeito fiscal permanente da privatização é nulo, independentemente de qual o impacto fiscal de curto prazo e de qual o valor de α . É essa a razão pela qual o FMI não considera as receitas da privatização para efeitos de controle do déficit.

Assim, para se avaliar se pode haver um impacto fiscal permanente com a privatização, é necessário relaxar algumas das hipóteses. Para fins de análise, suponha que Θ e $\beta > 0$ e que $\delta/i = \delta^*/i^*$. Então, o lado direito de (6) pode ser escrito como:

$$VP - VP^* = \{ [(1 + \beta) (1 - \alpha) - 1] + [\alpha (1 + \beta) (1 + \Theta) i / \delta] \} (A_0 - A_0^*) + \\ + A_0^* [(s^* - z - \delta^*) / (\delta^* + z) - (s - z - \delta) / (\delta + z)] + \\ + I^* \{ (s^* - z - \delta^*) / [(\delta^* + z) \delta^*] - (s - z - \delta) / [(\delta + z) \delta] \} -$$

$$- [(A_0 - A_0^*) + (I - r)/\delta] (s - z - \delta)/(\delta + z) \quad (7)$$

O primeiro termo do lado direito mede a apropriação do prêmio no preço de venda e do desconto na dívida, este sendo maior conforme mais elevada seja a razão entre a taxa de juros da dívida resgatada e a taxa de preferência intertemporal. O segundo e terceiro termos podem ser interpretados como o ganho a ser obtido com a melhoria das expectativas ($\delta^* < \delta$) e da gerência das estatais que permanecerem com o Estado ($s^* > s$). Observe, contudo, que, se as empresas vendidas são as mais lucrativas e se o impacto sobre as expectativas for pequeno, este ganho se transformará em perda. O último termo reflete as receitas de que se abre mão ao transferir a empresa para o setor privado. Note, porém, que se for muito premente reduzir o déficit público — ou seja, se a taxa de retorno líquida ($s-z$) for menor do que a taxa de preferência intertemporal δ — então este termo se torna positivo.

14.2.2 - O Impacto Fiscal da Privatização no Caso Brasileiro

As EE têm sido consideradas muitas vezes como uma das principais fontes de desequilíbrio das finanças públicas. O diagnóstico é comum a outros países da América Latina, nos quais elas são responsáveis por uma parte expressiva do déficit global do setor público. No caso brasileiro, entretanto, esse tipo de afirmação merece algumas qualificações.

A Tabela 14.1 mostra as necessidades de financiamento das EE, inclusive aquelas de propriedade de estados e municípios. A principal conclusão de ordem geral que se extrai da análise da tabela é que, no período 1986/91 como um todo, as EE não foram o maior responsável pelo desequilíbrio financeiro do setor público. Note-se que, nesses anos, enquanto que as NFSP foram, em média, de 3,7% do PIB, 60% desse déficit (2,3% do PIB) foram gerados no âmbito dos governos federal, estadual e municipal e da Previdência Social, sendo apenas 1,4% do PIB causado pelas EE. Esse padrão marca uma diferença importante em relação a outros países que nos anos 80 experimentaram sérias crises fiscais. Na Argentina, por exemplo, no período 1986/90, as EE apresentaram um déficit médio de 3,3% do PIB, ou seja, quase 2,5 vezes superior ao das estatais brasileiras no período 1986/91 [Cepal (1988 e 1991)].

Em termos mais específicos, os dados da Tabela 14.1 permitem uma série de observações adicionais. Primeiro, o investimento das EE federais vem caindo sistematicamente desde 1987; o fato é mais preocupante ainda quando se leva em conta que nesse ano, por sua vez, esse montante já fora inferior aos 4,6% do PIB investidos em 1980 e, além disso, que o resultado dos últimos anos, a preços correntes, como aparece na Tabela 14.1, está “inchado” pelo aumento do preço relativo dos bens de investimento na segunda metade dos

TABELA 14.1

Necessidades de Financiamento das Empresas Estatais

(Em % do PIB)

DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990	1991
(I) Receitas Totais Sest	15,56	17,95	18,47	14,77	11,18	11,60
- Venda Bens e Serviços	12,60	13,69	12,92	11,19	9,87	10,25
- Transf. Tesouro (subsídios)	0,42	0,67	0,61	0,50	0,02	0,01
- Outras	2,54	3,59	4,94	3,08	1,29	1,34
(II) Despesas Totais Sest	17,44	19,25	17,81	17,24	11,79	12,86
- Pessoal	2,02	2,55	2,69	3,45	2,28	2,21
- Investimentos	2,99	3,45	2,99	2,51	1,60	1,50
- Outras	12,43	13,25	12,13	11,28	7,91	9,15
(III) Resultado Sest (II - I)	1,88	1,30	-0,66	2,47	0,61	1,26
(IV) Ajuste (critério competência/caix.)	0,16	0,82	-1,27	-0,75	0,31	0,34
(V) Nec. Fin. liq. Est. Fed., Excl. Transf. Cap. Tes. (III + IV)	2,04	2,12	-1,93	1,72	0,92	1,60
(VI) Nec. Fin. Empresas Estatais Estad. e Munic.	0,53	1,51	0,98	1,68	0,56	0,47
(VII) Ajuste (critério financ. Bacen)	-0,29	-0,48	3,69	-0,59	-0,67	0,00
(VIII) Total Ajustes (IV+VII)	-0,13	0,34	2,42	-1,34	-0,36	0,34
(IX) NFL - Operacional Excl. Transf. Cap. Tes. (III + VI + VIII)	2,28	3,15	2,74	2,81	0,81	2,07
(X) Transf. cap. Tesouro	0,91	2,27	1,77	0,42	0,19	0,10
(XI) NFL Estatais-Operacional	1,37	0,88	0,97	2,39	0,62	1,97
(XII) NFSP - Total ^a	3,64	5,69	4,79	6,88	-1,33	2,24

Fontes: Min. Economia, Fazenda e Planejamento e Banco Central.

Obs: ^aInclui o resultado de XI.

(1) Adotou-se o critério de competência em todos os anos.

(2) Os anos de 1986 e 1987 não são comparáveis com os demais em virtude de mudanças metodológicas.

(-) = Superávit.

anos 80 [Pinheiro e Matesco (1989)]. Segundo, as receitas e despesas das empresas da antiga Sest foram muito influenciadas, nos últimos anos, pela evolução de alguns dos seus componentes, que não as variáveis de controle mais visadas: as tarifas, que afetam as receitas operacionais; e a despesa com pessoal e investimentos. De fato, entre 1988 e 1991, as receitas exclusive venda de bens e serviços e subsídios do Tesouro, isto é, a soma dos itens *receita de juros reais, outras receitas operacionais, receitas não-operacionais e outras receitas do orçamento Sest* — todas elas agregadas em outras no item I da Tabela 14.1 caíram de 4,9 para 1,3 % do PIB. Enquanto isso, no mesmo triênio 1989/91, as *despesas com juros reais, outras despesas de custeio e outras despesas de capital* — que, somadas, geram o resultado de outras do item II na mesma Tabela 14.1 — caíram de 12,1 para 9,2% do PIB.

Terceiro, as empresas estaduais e municipais responderam por aproximadamente 70% do déficit das estatais, com necessidades de financiamento de 1% do PIB. Quarto, as transferências do Tesouro, embora tenham constituído um aporte importante de recursos no período 1986/91 como um todo, tiveram a sua importância sensivelmente reduzida recentemente: a soma dos subsídios do Tesouro e das transferências de capital feitas por este às EE, que em média representou 1,3% do PIB em 1986/91 e que em 1987 chegou a atingir 2,9% do PIB, caiu em 1991 para apenas 0,1% do PIB.

Para avaliar o impacto da privatização sobre as NFSP podemos usar a equação (7) e as Tabelas 14.1 a 14.3. Até junho de 1993 foram privatizadas empresas com um preço mínimo acumulado de US\$ 4,7 bilhões, mas esse valor deve alcançar cerca de US\$ 7 bilhões até o fim da atual administração — este último valor será utilizado como estimativa de $A_0 - A_0^*$.¹⁰ Exceto pelos cruzeiros recebidos nos leilões da Poliolefinas, CSN e Ultrafertil, todas as receitas da privatização foram utilizadas no resgate da dívida pública, com $\alpha = 0,98$. O PND não tem sido especialmente dirigido a empresas muito ou pouco lucrativas, mas quando empresas com prejuízos crônicos são incluídas no programa o Tesouro assume parte de sua dívida, de forma a torná-la mais atrativa para o mercado. Assim, tem-se que $s^* - z < s - z$. Por outro lado, $\delta^* > \delta$, já que a privatização tem, sem dúvida, um impacto positivo sobre as expectativas. Como, contudo, o PND ainda não atingiu uma dimensão suficiente para afetar significativamente $s - z$ ou δ , parece razoável supor que o segundo e terceiro termos do lado direito de (7) sejam iguais a zero.

Dois casos foram considerados para a troca de dívida por ações: a) dívidas de médio e longo prazos, que pagam juros de 6% a.a. e são cotadas no mercado secundário com um desconto equivalente a $\Theta = 1,14$; e b) dívidas de curto prazo, que pagam juros de 18% a.a. e são negociadas ao valor de face. Três valores são considerados para a taxa de preferência intertemporal δ : 10%, que pode ser vista como uma taxa de juros real para um país em desenvolvimento como o Brasil fora de um cenário de crise; 18%, que é igual à taxa de juros real atual das NTN; e 27%, que representaria um cenário de crise (em 1992, por exemplo, a média da taxa de juros real foi de 35%).

Para levar em conta o fato de que a maior lucratividade da empresa em mãos privadas e o deságio da dívida podem estar sendo computados pelos consultores do PND na hora de estimar o preço mínimo da empresa, três casos são considerados. No caso 1, supõe-se que o preço mínimo mede

10 Este total exclui a Light, a Escelsa e a RFFSA, que provavelmente não serão vendidas na presente administração pois: a) estas companhias são monopolistas e produtoras de bens *nontradables* e por isso deve levar mais do que os usuais sete meses para prepará-las para venda; b) o crescente conteúdo político da privatização no Governo Itamar Franco deverá estender ainda mais este período; e c) com as eleições de 1994 em outubro, e a volta do tema privatização à agenda de discussão, o PND deverá ser suspenso na prática ainda no primeiro semestre de 1994.

TABELA 14.2
Privatizações nos Anos 90 - até Jun. 1993

ESTATAIS VENDIDAS	MOEDAS USADAS NOS LEILÕES DE ORDINÁRIAS (%)				VALOR DE VENDA (US\$ MILHÕES)			RECEITA TOTAL ^d	
	NOVOS CRUZADOS & CRUZEIROS	CPs	DÍVIDAS DOMÉSTICAS	DÍVIDA EXTERNA	PREÇO DE LEILÃO ^{a,b}	PREÇO MÍNIMO ^a	VALOR DESEM-BOLSA-DO ^{a,c}		
Usiminas	0,0	15,8	83,8	0,4	1.112,4	973,5	503,5	1.491,1	
Celma		9,4	90,6		90,7	72,5	41,5	91,1	
Mafersa			100,0		48,4	18,5	23,0	48,8	
Cosinor		100,0			13,7	12,0	5,5	15,0	
SNBP			100,0		12,0	7,8	5,4	12,0	
Indag		100,0			6,8	6,8	2,7	6,8	
Piratini		63,0	37,0		106,2	42,0	44,7	107,9	
Petroflex		67,6	32,4		215,5	178,6	93,0	234,1	
Copesul		33,0	66,0	1,0	797,1	617,1	352,5	797,1	
Alcalis		9,7	90,3		46,6	46,6	21,2	49,1	
CST ^e		19,2	80,8		332,3	332,3	151,2	347,4	
Nitriflex		29,0	71,0		26,2	26,2	11,4	26,2	
Fostérril	0,0	15,2	84,8		177,1	139,3	78,5	182,0	
Polisul		43,5	36,4	20,1	56,8	56,8	24,9	56,8	
PPH		62,5		37,5	40,8	25,1	16,9	59,4	
Goiasférril		1,6	98,4		12,7	12,7	6,3	13,1	
Acesita	0,0	13,1	86,5	0,5	450,3	347,7	214,0	465,4	
CBE			100,0		10,9	10,9	4,9	10,9	
Poliolefinas		30,0	70,0		87,1	87,1	53,6	87,1	
CSN		3,8	8,7	87,4	0,1	1.056,6	1.056,6	507,5	1.056,6
Ultraférril		20,0	n.a.	n.a.	n.a.	199,3	199,3	n.a.	199,3
Total (US\$ Milhões)		106,7	1.047,0 ^f	3.544,4 ^f	42,1 ^f	4.899,5	4.269,4	2.162,1 ^f	5.357,2
(%)		0,0	26,6	72,6	0,8	100,0			
Moedas Usadas por Empregados US\$ 10 ⁶		30,9	29,5	17,9		78,3	78,3	47,9	
Moedas Usadas pelo Público US\$ 10 ⁶		20,2	171,3	159,3	28,5	379,3	379,3	177,5	
Total Moedas									
Total US\$ 10 ⁶		157,8	1.247,8 ^f	3.721,6 ^f	70,6 ^f	5.357,2	4.727,0	2.387,5 ^f	
(%)		2,2	24,2	72,2	1,4	100,0			

Fontes: Mello (1992) e BNDES.

^a Refere-se somente ao leilão de ações ordinárias, excluindo o de ações preferenciais, bem como a oferta ao público e aos funcionários.

^b Em US\$ milhões, convertidos na data da liquidação financeira.

^c O valor desembolsado foi calculado com base na avaliação das dívidas utilizadas na compra das empresas pela sua cotação no mercado secundário, obtida em Mello (1992), com exceção das cotações das dívidas securitizadas, das Letras da CEF, e dos cruzados novos, que foram arbitrados pelos autores.

^d Inclui o resultado do leilão de preferenciais e das ofertas a preço fixo aos funcionários da Usiminas e da Celma, mas não inclui o resultado das ofertas a preço fixo aos funcionários das outras empresas e da oferta ao público de preferenciais.

^e Ações preferenciais.

^f Excluindo Ultraférril.

TABELA 14.3
Estatísticas Sumárias para as Maiores Estatais Privatizáveis - 1990¹

UNIVERSO	VENDAS (RECEITA BRUTA) (US\$ MILHÕES)	PATRIMÔNIO LÍQUIDO (US\$ MILHÕES)	IMOBILIZADO LÍQUIDO (US\$ MILHÕES)
80 Maiores Estatais	53.582	57.120	63.978
24 Maiores Estatais Estaduais	13.146	11.165	25.178
56 Maiores Estatais Federais (A)	40.436	45.955	38.800
64 Estatais Incluídas no PND	11.804	14.315	19.268
19 Maiores Incluídas no PND (B) ²	7.831	13.651	17.445
16 Maiores Incluídas no PND Excluindo Light, RFFSA e Escelsa (C) ³	5.831	7.648	12.022
B/A (%)	19,4	29,7	45,0
C/A (%)	14,4	16,6	31,0

Fontes: Conjuntura Econômica, ago. 1991 (500 maiores FGV) e Mello (1993).

¹ Os valores da tabela foram obtidos após ponderar os resultados de cada empresa pela participação da União no seu patrimônio líquido.

² Representam as estatais federais incluídas tanto na lista de privatizáveis quanto na das 500 maiores do país.

³ Ver nota de rodapé 10.

exatamente quanto a empresa vale para o Estado — nesta hipótese $s-z$ é igual a 14%, que é a taxa de desconto média utilizada pelos consultores para avaliar as empresas. Neste caso, os investidores privados se mostrariam bastante avessos ao risco, cobrando um prêmio ($\beta = -0,53$) para ficar com a empresa. No caso 2, supõe-se que ao avaliar a empresa os consultores embutem metade do deságio da dívida, de forma que $s-z$ é de fato igual a 8,9% e $\beta = -0,27$. Finalmente, no caso 3, supõe-se que todo o desconto da dívida e metade do valor presente da lucratividade adicional da empresa no setor privado estão embutidos no preço mínimo, obtendo-se $s-z = 5,8\%$ e $\beta = 0,28$.¹¹

O impacto da privatização sobre o investimento ($I-I^*$) pode ser avaliado, usando a sétima linha da Tabela 14.1 e a última coluna da Tabela 14.3, como equivalente a 0,47% do PIB. Este valor, porém, subestima a necessidade de investimentos no caso de uma retomada do crescimento [Carneiro e Werneck (1992)]. No período 1980/82 — antes do colapso de 1983 e das quedas posteriores — o investimento do universo das estatais, a preços de 1991, foi de 6,3% do PIB. Como naqueles anos foram feitos investimentos associados ao II Plano Nacional de Desenvolvimento que não será preciso repetir, e admitindo, com certa arbitrariedade, que o investimento requerido por essas

¹¹ No caso 1, $\beta = 2502.0/5362.3 - 1 = -0,53$. No caso 2, $s-z = 14\%/1,57 = 8,9\%$ e $\beta = 2502.0/[5362.3/1,57] - 1 = -0,27$. No caso 3, $\beta = [5362.3/4732.1]^2 - 1 = 0,28$ e $s-z = 14\%/(2,14*1,13) = 5,8\%$.

empresas para que a economia volte a crescer a 5% ao ano fique a meio caminho entre o nível de 1980/82 e o de 1991, seria preciso um aumento do investimento dessas empresas de aproximadamente 2,4% do PIB. Continuando a adotar a hipótese de participação relativa de 31% das empresas privatizáveis nesse total, e sem pretender ser excessivamente precisos, conclui-se que um limite superior para $[I-I^*]$ seria de 1,2% do PIB.

A Tabela 14.4 apresenta estimativas para o impacto fiscal da privatização segundo diferentes cenários. Como seria de esperar, o benefício fiscal da privatização aumenta conforme se passa do caso um para o dois e deste para o três, já que o Estado faria um melhor negócio (isto é, trocaria menos por mais) no último do que no segundo e neste do que no primeiro. Observa-se, também, que o impacto fiscal mais importante é sempre derivado, em termos de valor presente, da oportunidade que a privatização oferece ao Estado de se desvencilhar da necessidade de investir nas companhias privatizadas — ou seja, o quarto termo da expressão (7) tem sempre um impacto mais positivo do que o primeiro termo; além disso, o benefício fiscal da privatização cresceria caso o país voltasse a crescer. Por fim, a Tabela 14.4 mostra que nas atuais circunstâncias, dadas as hipóteses do modelo, e de um ponto de vista puramente fiscal, é melhor para o governo receber títulos de curto prazo ao invés de títulos de longo prazo (as chamadas moedas da privatização).

Os impactos anuais da privatização sobre as NFSP são apresentados também na Tabela 14.4. A redução máxima do déficit público que seria possível obter é de 1,4% do PIB. Este valor depende, contudo, das hipóteses bastante favoráveis do caso três; só ocorre no ano seguinte à privatização; só seria observado na contingência de uma substancial elevação dos investimentos das estatais (que por sua vez tenderiam a elevar o déficit); implicaria alterar o PND para que as empresas fossem trocadas por dívidas de curto prazo e não pelas chamadas moedas da privatização; e dependeria de uma substancial aceleração do programa, fazendo em um ano o que iria levar mais do que dois. Por tudo isso, é um valor implausível nas atuais circunstâncias. Para o cenário mais conservador do caso dois, com a troca de ações por dívidas de médio e longo prazos, a manutenção dos investimentos aos níveis baixos dos últimos anos, e dado o atual ritmo do PND (com vendas anuais de US\$ 3,5 bilhões), o impacto máximo é de 0,4%. Em suma, a contribuição da privatização para o ajuste fiscal, apesar de positiva, deverá ser apenas marginal.

TABELA 14.4
Impactos Fiscais da Privatização
 (Em % do PIB)

TAXA DE PREFERÊNCIA INTERTEMPORAL	RECEITAS TROCADAS POR DÍVIDA DE LONGO PRAZO		RECEITAS TROCADAS POR DÍVIDA DE CURTO PRAZO	
	{1 - i*} / PIB		[1 - i*] / PIB	
	0,47	1,2	0,47	1,2
Caso 1 (s-z = 14,0% e $\beta = -0,53$)				
Valor Presente dos Impactos Fiscais				
$\delta = 10\%$	-2,7	-4,9	-2,3	-4,5
$\delta = 18\%$	-0,3	0,4	-0,1	0,7
$\delta = 27\%$	0,2	1,3	0,3	1,5
Impactos Fiscais nos Anos Seguintes à Privatização				
Primeiro	0,3	1,0	0,3	1,0
Segundo	0,2	0,8	0,2	0,9
Terceiro	0,1	0,6	0,2	0,7
Quarto	0,1	0,4	0,1	0,5
Caso 2 (s-z = 8,9% e $\beta = -0,27$)				
Valor Presente dos Impactos Fiscais				
$\delta = 10\%$	0,4	1,0	1,1	1,7
$\delta = 18\%$	1,1	2,8	1,4	3,2
$\delta = 27\%$	1,0	2,6	1,2	2,8
Impactos Fiscais nos Anos Seguintes à Privatização				
Primeiro	0,4	1,2	0,5	1,2
Segundo	0,4	1,0	0,4	1,1
Terceiro	0,3	0,9	0,4	0,9
Quarto	0,3	0,8	0,3	0,8
Caso 3 (s-z = 5,8% e $\beta = 0,28$)				
Valor Presente dos Impactos Fiscais				
$\delta = 10\%$	3,2	5,6	4,3	6,7
$\delta = 18\%$	2,4	4,8	3,0	5,4
$\delta = 27\%$	1,8	3,7	2,2	4,1
Impactos Fiscais nos Anos Seguintes à Privatização				
Primeiro	0,6	1,3	0,7	1,4
Segundo	0,6	1,2	0,7	1,3
Terceiro	0,5	1,1	0,6	1,2
Quarto	0,5	1,0	0,6	1,1

*Obs.: O impacto fiscal no ano 0 é sempre igual a 0,04% do PIB.
 Ver texto para descrição das variáveis.*

14.3 - Conclusão

O tema da privatização é carregado de conotações ideológicas e de assertivas baseadas em suposições de difícil generalização, e portanto sujeitas a exemplos e contra-exemplos. Assim sendo, só é possível concluir sobre sua atratividade considerando o caso de cada país, setor e empresa isoladamente. Este trabalho procurou contribuir para a melhor compreensão da questão da privatização no Brasil, analisando a importância desse instrumento para a redução do déficit público e do aumento da eficiência da economia brasileira.

Do ponto de vista fiscal, o maior benefício da privatização resulta da oportunidade que a privatização oferece ao Estado de se desvencilhar da necessidade de investir nas companhias privatizadas. Os resultados do trabalho mostram, também, que, nas atuais circunstâncias e de uma perspectiva puramente fiscal, é sempre melhor usar as receitas da privatização para resgatar dívidas de curto prazo do que trocá-las por débitos de médio e longo prazos (as chamadas moedas da privatização). A redução máxima anual do déficit público que seria possível obter com a privatização é menos de 1,5%. Este valor depende, contudo, das hipóteses bastante desfavoráveis quanto ao valor da empresa para o Estado; só ocorre no ano seguinte à privatização, caindo bastante a seguir; só seria observado na contingência de uma substancial elevação dos investimentos das estatais (que por sua vez tenderiam a elevar o déficit); implicaria alterar o PND para que as empresas fossem trocadas por dívidas de curto prazo e não pelas chamadas moedas da privatização; e dependeria de uma substancial aceleração do programa, fazendo em um ano o que iria levar mais do que dois. Em um cenário menos otimista do ponto de vista fiscal, contudo mais plausível, o impacto máximo, que também ocorre no ano seguinte à venda, é de 0,4%. Neste caso, porém, já no terceiro ano após a venda a privatização tem um impacto negativo sobre as contas públicas. Em suma, a contribuição da privatização para o ajuste fiscal, apesar de positiva, deverá ser de pequena magnitude.

Além da menor pressão sobre as contas públicas, a privatização tem outros dois benefícios fundamentais, embora não tangíveis ou mensuráveis: a melhoria das expectativas, pela redução da fragilidade financeira do setor público associada às dívidas que até agora não se sabia se seriam ou não pagas, incerteza que desaparece; e a possibilidade de atrair capital estrangeiro, seja como investimento direto ou como empréstimos, pelo fato de o país estar realizando aquilo que o capital estrangeiro sempre defendeu: a retirada do Estado da economia.

A experiência mostra que os ganhos de eficiência alcançados com a privatização vêm de duas fontes: a) da reorientação da empresa para fins comerciais e da melhor supervisão sobre o desempenho da gerência, que usualmente ocorrem antes da venda em si da empresa; e b) do aumento da pressão competitiva, que a empresa passa a sentir quando sai da tutela do Estado. No Brasil — como na maior parte dos países, com exceção daqueles

pertencentes ao Leste Europeu —, o primeiro) desses dois fatores deverá ser o mais importante. A maior parte das estatais constitui monopólios naturais ou se situa em setores muito concentrados. A transferência de monopólios para o setor privado não altera o fato de que não há competição. Mesmo para os setores oligopolizados a privatização em si não é uma garantia de que o poder de mercado das empresas será reduzido. Os setores automobilístico e cimento, totalmente privados, exemplificam o ponto em questão, mesmo após a abertura da economia às importações.

Neste sentido, o programa de privatização foi bastante prejudicado pelo insucesso do Plano Collor I, não se materializando a demanda por ações das EE com que contava o governo. A necessidade de seguir em frente com o programa em uma situação muito mais adversa do que se contava inicialmente tem tido um impacto desfavorável sobre o preço conseguido na venda das empresas. Além disso, para viabilizar o processo o governo acabou vendendo algumas das empresas para seus concorrentes, clientes ou fornecedores, permitindo a grupos privados aumentar seu poder de mercado e criando um potencial de conflito no futuro. Ao se permitir a concentração industrial, deixa-se de estimular a competição e por conseguinte reduz-se o incentivo ao ganho de eficiência.

Por fim, o capítulo sugere algumas linhas por onde o programa de desestatização pode ser aperfeiçoado. Primeiro, ele não deve ser confundido com um ataque ao Estado e à sua intervenção na economia: no novo modelo muda a forma de intervenção estatal, mas ela continuará sendo necessária. Segundo, o governo poderia contemplar a reestruturação de algumas das EE não incluídas no PND, na medida em que a privatização também passa por reduzir a importância de objetivos não-comerciais, dando maior ênfase à eficiência e à lucratividade das empresas. Terceiro, maior ênfase deve ser dada à chamada "privatização na margem", com o fim do monopólio estatal em áreas como comunicações, portos, estradas etc.; esta política pode ter um impacto maior sobre o investimento agregado do que a alienação de estatais. Quarto, o governo deve dar passos mais significativos no desenho de um arcabouço regulatório e de uma política de competição, não apenas para lidar com os oligopólios privados que já existem hoje, mas também com aqueles que podem surgir. Quinto, o governo federal deve envidar esforços para que estados e municípios também iniciem seus próprios programas de desestatização.

Bibliografia

ABREU, M.P. e WERNECK, R.L.F. *Privatization and regulation in Brazil: the 1990-92 policies and the challenges ahead*. Rio de Janeiro: PUC, fev. 1993 (Texto para Discussão, 300).

- BAER, W. e VILLELA, A. V. *Privatization and the changing role of the state in Brazil*. XVII International Congress of the Latin American Studies Association, Los Angeles, 24 a 27, Sep. 1992.
- CARNEIRO, D. D. e WERNECK, R. L. F. *Public and private investment: requirements for growth resumption in the brazilian economy*. Rio de Janeiro: PUC, jun. 1992 (Texto para Discussão, 283).
- CEPAL. *Nota sobre la evolución de la economía argentina*. Buenos Aires, 1988 e 1991.
- DOELLINGER, C. von. *Privatização: um roteiro institucional*. IPEA, set. 1990, mimeo.
- GALAL, A. et alii. *Welfare consequences of selling public enterprises: case studies from Chile, Malaysia, Mexico and the U. K.* Washington, D.C.: IBRD, June 1992.
- MANSOOR, A. *The budgetary impact of privatization*. Washington, D.C.: IMF, June 1988 (IMF Occasional Paper, 59).
- MELLO, M. F. *A privatização no Brasil: análise dos seus fundamentos e experiências internacionais*. USP, 1992 (Tese de Doutorado).
- . *Privatização e ajuste fiscal no Brasil*. Rio de Janeiro: PUC, 1993, mimeo.
- MESQUITA, M. *Desempenho recente e perspectivas das exportações siderúrgicas brasileiras*. IPEA/DIPES, 1992, mimeo.
- PINHEIRO, A. C. e GIAMBIAGI, F. As empresas estatais e o programa de privatização do Governo Collor. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 22, n. 2, p. 241-288, 1992.
- PINHEIRO, A. C. e MATESCO, V. R. Relação capital/produto incremental: estimativas para o período 1948/87. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 19, n. 3, p. 597-612, 1989.
- PINHEIRO, A. C. e OLIVEIRA FILHO, L. C. *Brazilian privatization: a decade of experience*. São Paulo: Cebrap, jun. 1991a (Texto para Discussão, 7).
- . *Privatização no Brasil: passado, planos e perspectivas*. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1991b (Texto para Discussão, 230).
- . O programa brasileiro de privatização: notas e conjecturas. *Perspectivas da Economia Brasileira - 1992*. Brasília: IPEA, 1991c.
- SAPPINGTON, D. E. M. Incentives in principal-agent relationships. *Journal of Economic Perspectives*, v. 3, n. 2, p. 45-66, 1991.

- SCHNEIDER, B. R. Partly for sale: privatization and state strength in Brazil and Mexico. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 30, p. 89-116, Winter 1988/89.
- . *Privatization in the Collor government: triumph of liberalism or collapse of the development state?* São Paulo: IESP/Fundap, 1990 (Texto para Discussão).
- SHAPIRO, C. e WILLIG, R. D. *Economic rationales for the scope of privatization*. Princeton University, 1990 (Olin Discussion Paper, 21).
- TIOLE, J. *The theory of industrial organization*. The MIT Press, 1989.
- TOURINHO, O. A. F. e VIANNA, R. Avaliação e agenda do Programa Nacional de Desestatização. *Neste livro*.
- TREBAT, T. J. Uma avaliação do desempenho econômico de grandes empresas estatais no Brasil: 1965/75. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 10, n. 3, p. 813-849, 1980.
- . *Brazil's state-owned enterprises: a case study of the state as entrepreneur*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- TREFLER, D. Trade liberalization and the theory of endogenous protection: an econometric study of U. S. import policy. *Journal of Political Economy*, v. 101, p. 138-160, 1993.
- TYLER, W. Technical efficiency and ownership characteristics of manufacturing firms in a developing country: a Brazilian case study. *Weltwirtschaftliches Archiv*, v. 114, p. 360-379, 1978.
- VICKERS, J. e YARROW, G. Economic perspectives on privatization. *Journal of Economic Perspectives*, v. 3, p. 111-132, 1991.
- WERNECK, R. Aspectos macroeconômicos da privatização no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 19, n. 2, p. 277-308, 1989.

Política de Concorrência e Estratégias Empresariais: Um Estudo da Indústria Automobilística*

Lucia Helena Salgado**

O objetivo deste trabalho é examinar as interações entre a mudança institucional iniciada com as reformas regulatórias desde o início do Governo Collor e as estratégias empresariais na indústria automobilística.¹ A Seção 15.1 discute o papel regulatório desempenhado pelo Estado durante a fase de substituição de importações; a Seção 15.2 sugere os aspectos que devem caracterizar a política de concorrência nos anos 90. A Seção 15.3 apresenta os principais traços das políticas regulatórias adotadas a partir de março de 1990, destacando aqueles com impacto sobre a indústria automobilística. A Seção 15.4 discute o mecanismo das câmaras setoriais como instrumento de formulação e execução de políticas de governo. Em seguida, a Seção 15.5 descreve o funcionamento dos grupos de trabalho em que se dividiu a Câmara Setorial ao longo de 1992. Finalmente, a Seção 15.6 destaca os comentários finais sobre as políticas hoje voltadas para o setor automobilístico e avança sugestões para o aperfeiçoamento da política de concorrência.

* O texto é fruto da pesquisa *Política antitruste e abertura comercial: um estudo da indústria automobilística*, que contou com a assistência de Ana Claudia Além e Marcelo Paixão e com recursos do Gesep. Sou grata a Fábio Erber, José Armando Tadei, Jefferson José da Conceição, Ary Pissinatto e a todos os funcionários e ex-funcionários do governo, executivos de empresas e representantes de trabalhadores que tornaram possível a pesquisa. Agradeço ainda à assistência de Cynthia A. Nascimento e aos comentários de Armando Castelar Pinheiro e Regis Bonelli. Nenhum deles é responsável pelas falhas remanescentes.

** Do IPEA/DIPES e da FCE/UERJ.

1 O exame da interação entre políticas públicas e estratégias empresariais em um único período não permite uma verificação adequada de nossas hipóteses de trabalho, nem mesmo uma avaliação do período coberto pela década de 80 até o presente, uma vez que com exceção das reformas do início do Governo Collor, os instrumentos, medidas e órgãos que compuseram as políticas regulatórias permaneceram praticamente inalterados desde os anos 70, embora já sem o fôlego da 1ª fase. Não houve mudanças expressivas que pudessem ser correlacionadas a inflexões em estratégias competitivas. Características dos anos 80 foram as tentativas de estabilização macroeconômica, tema que não é objeto de nossa análise. Não pretendemos, portanto, verificar nossa hipótese de trabalho, mas apenas expor sua factibilidade.

15.1 - Políticas Regulatórias e Estratégias Competitivas no Caso Brasileiro

A profundidade com que as políticas regulatórias afetam as estratégias empresariais depende do contexto histórico em que se forjaram as relações entre os setores público e privado. O papel que o Estado desempenhou na estruturação, organização e promoção do processo de industrialização conferiu importância especial às relações entre regulação e concorrência no Brasil pela geração de um aparato de Estado extremamente complexo, em termos da profusão de organismos públicos ocupados com a regulação das atividades econômicas.² O Estado definiu as regras de operação, concorrência e acumulação do sistema econômico de maneira geral — e da indústria em particular — seja concedendo subsídios, incentivos fiscais ou financiamento favorecido; controlando preços; fixando custos salariais, de insumos e de serviços públicos; outorgando permissões de importação; e administrando a proteção tarifária.

A base tecnológica da indústria na etapa da industrialização calcada nas indústrias metal-mecânica, química, petroquímica e elétrica, exigia grandes unidades produtivas, investimentos de grande porte e longa maturação, aquisição de tecnologia estrangeira, geração de economias via barateamento de custos diretos e escalas de produção elevadas, dentre os principais fatores. Isto implicou a organização da indústria em oligopólios. Ocorre que os oligopólios que desde então caracterizaram a estrutura industrial brasileira tiveram o Estado como principal artífice. Mesmo as barreiras à entrada de natureza produtiva, como escala e acesso à tecnologia, foram — direta ou indiretamente — erigidas pela mão do Estado (isto para não falar de barreiras de ordem “artificial” como o mecanismo da reserva de mercado). Das agências públicas que participaram desse processo, destacam-se o CIP, o CDI, a Cacex e o BNDES.³

É difícil, portanto, concordar com autores que avaliam a atuação do Estado na fase referida como tendo sido nefasta para a atividade econômica, na medida em que o largo espectro da regulação estatal não teria deixado margem para práticas concorrenciais. De acordo com Fritsch e Franco (1989, p.4):

2 Para uma análise e descrição desse processo, ver Draibe (1980) e Fiori (1989).

3 O CDI, por exemplo, ao avaliar projetos de instalação e expansão de firmas, decidindo sobre a concessão de incentivos e a autorização de investimentos, definia a morfologia dos mercados e, com isso, a dimensão *estrutural* do padrão de competição. Já o CIP garantia margens de lucro, retorno de investimentos e a viabilidade econômica dos projetos, muitas vezes atuando de forma articulada com o CDI (nos anos 70, sobretudo), além de forçar estratégias de liderança de preços e paralelismo de comportamentos, através de suas regras de concessão de reajustes de preços. Mais do que isso, operou por duas décadas como verdadeiro agente de cartelização da indústria ao presidir os chamados “acordos setoriais”, uma alternativa ao processo de concentração industrial que vários planos de governo (como o PED e o II PND) tentaram promover. O elemento de conduta do padrão de competição foi, portanto, em grande medida, orientado, rotinizado e estimulado pelo CIP.

“Esta simbiose tão particular entre reguladores e regulados debilitou a concorrência e aumentou a ‘taxa de sobrevivência’ das firmas”. Na verdade, foi um padrão de competição construído pelos condicionantes estruturais da produção e pelas regras institucionais criadas pelo Estado, um padrão movido pelo esforço de manutenção de posições de mercado e rentabilidade, através de diferenciação de produtos, diversificação de atividades e ampliação da capacidade produtiva. Tal padrão materializa-se também na disputa por políticas regulatórias, dado o papel determinante exercido pelo Estado na definição das condições de viabilidade das atividades produtivas.

A funcionalidade da regulação não impediu que distorções fossem geradas. Alguns aspectos de disfunção das práticas regulatórias, extensamente tratados pela literatura estiveram também presentes: são os elementos associados à captura das agências (os reguladores tendem a regular em favor dos interesses dos regulados), às falhas da regulação (oriundas da falta de informação ou de preparo de parte dos reguladores) ou mesmo o caráter mais mundano das relações entre poder público e poder privado, que toma a forma de corrupção [ver, a respeito, Stigler (1971), Noll (1990) e Mac Avoy (1992)].

Por outro lado, certamente a política governamental acentuou a estabilidade dos mercados, criando barreiras artificiais à entrada e à saída, e debilitou o *animal spirits* empresarial. As pressões competitivas sobre a indústria eram praticamente inexistentes devido à proteção tarifária, à proibição *per se* de grande número de importações (o famoso “anexo C” da Cacex), a acordos setoriais promovidos pelo CIP e à estrutura de mercados definida pelo CDI com a colaboração do BNDES e desestimulavam a busca de eficiência tecnológica e de eficiência produtiva (ou eficiência-x). Muito do descompasso no desempenho das empresas brasileiras com relação a suas rivais no mundo pode ser atribuído à sobrevida desses esquemas regulatórios ao longo dos anos 80.⁴

4 O conceito de “eficiência-x” define bastante bem as distorções geradas por um mercado rigidamente regulamentado: a eficiência de uma firma depende em parte das pressões competitivas das outras firmas. Onde as pressões competitivas são fortes, a administração eficiente é um pré-requisito de sobrevivência. Em contraste, firmas protegidas da competição podem ter incentivos para operar ineficientemente, tolerando desperdício de recursos ou deixando de empreender esforços para elevar a produtividade [Boner e Krueger (1990)]. Assim, o mesmo aumento da produtividade que seria buscado por uma firma sujeita a pressões competitivas pode ser visto como desnecessário para uma firma protegida da competição. A operação ineficiente está associada também a recursos despendidos para manutenção de posições de mercado. Trata-se dos *lobbies* em favor da concessão de incentivos e subsídios, da proteção comercial e da capacidade ociosa (com o impedimento da entrada de novas firmas no mercado). O conceito de “eficiência-x” encontra inúmeras ilustrações na experiência brasileira recente.

15.2 - Política de Concorrência e os Desafios dos Anos 90

O ambiente econômico atual é muito diferente daquele dos anos 70. Enquanto o Brasil debatia-se com a crise da estratégia e do padrão de desenvolvimento nos anos 80, os países industrializados embarcavam na 3ª Revolução Industrial que, como se sabe, tomou a forma da incorporação aos produtos de inovações resultantes da microeletrônica, de novos materiais, da biotecnologia, de novos métodos de gestão da produção. Novos parceiros passaram a disputar espaço no mercado, enquanto outros iniciaram ou confirmaram seu processo de decadência. Fatores que antes definiam de forma imperativa a competitividade de um país — recursos naturais em abundância, baixos custos de trabalho e câmbio desvalorizado, entre outros — cederam espaço às vantagens competitivas geradas pela inovação.

O cenário de maior integração econômica em que a economia começa a operar nos anos 90 exige mudanças importantes de comportamento. Práticas normais em um ambiente estritamente regulamentado e protegido da competição externa e da entrada de novas firmas por barreiras institucionais são, em um meio sujeito à pressão competitiva, anacrônicas e não-funcionais. É necessário definir o elenco de práticas funcionais no novo ambiente, bem como de estratégias que representam a concretização do novo padrão.

Esta tarefa cabe à política de concorrência, que, em termos amplos, coincide com as políticas regulatórias que definem as regras do jogo da competição, ao determinar *quem participa do jogo e o que é permitido e proibido fazer*. Neste caso estariam incluídos o conjunto de medidas que regulam o comércio exterior, a entrada e a saída nos mercados, as regras de formação de preços e outras condutas, as regras de compras governamentais e a política antitruste. Representaria, nessa versão, um dos braços de um modo de regulação capaz de canalizar — ou influenciar o fluxo — da energia competitiva para a apresentação de requisitos e o alcance de objetivos de um padrão de desenvolvimento.

Para o Brasil atual, a política de concorrência que parece mais adequada é a formada pela conjunção dos instrumentos da abertura comercial, da desregulamentação e liberalização de mercados (particularmente com o fim do controle de preços) e da adoção de medidas antitrustes centradas no disciplinamento das condutas no mercado e no estímulo à adoção de estratégias competitivas. Estamos, pois, falando de política de concorrência num sentido amplo e próximo às definições já propostas para o conceito de modo de regulação.

Esta política promoveria um ambiente onde o sucesso das empresas seria o prêmio pela escolha e execução de estratégias competitivas adequadas ao novo contexto econômico internacional.

15.3 - A Mudança Institucional de Março de 1990

Dentre as medidas de impacto que inauguraram o Governo Collor, destaca-se a mudança na concepção das políticas setoriais. A formulação das Diretrizes de Política Industrial e de Comércio Exterior partia do diagnóstico do esgotamento das possibilidades e da funcionalidade da interferência do Estado em questões relativas ao desenvolvimento industrial e do comércio exterior, através de controles administrativos, distribuição de incentivos fiscais e benefícios e manutenção de regimes especiais de produção e/ou comércio. Caberia à nova política estabelecer regras claras e estáveis para as atividades econômicas, sobretudo no que respeita à importação, exportação, crédito público, compras do Estado e apoio à capacitação tecnológica das empresas.⁵ A formulação e implementação das diretrizes, em junho de 1990, apresentava três objetivos explícitos: a) aumentar a eficiência da produção e da comercialização de bens e serviços, para que a economia brasileira adquirisse capacidade de produzir com padrões internacionais de preço e qualidade; b) consolidar o processo de estabilização econômica iniciado com a reforma monetária do início do governo; e c) orientar o processo de retomada do desenvolvimento em novas bases e de forma sustentada.⁶

Em setembro de 1990 foi apresentado o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria, definindo as empresas como eixo da estratégia e o mercado como referência; as metas para aplicação em ciência e tecnologia (evoluindo de 0,5% do PIB em 1989 para 1,3% do PIB em 1994, ou seja, 30% a.a. de crescimento da dotação de recursos da União para a Secretaria da Ciência e Tecnologia); revisão dos procedimentos para averbação de contratos de transferência de tecnologia; revisão da legislação sobre incentivos fiscais para a capacitação tecnológica da indústria.

Em fevereiro de 1991 foi definido o Programa de Competitividade Industrial, com estratégias para aqueles setores que apresentassem vantagens comparativas reveladas. Dentre estes, destacava-se o complexo automotivo. O objetivo da estratégia era consolidar e ampliar a posição exportadora brasileira nos segmentos de autopeças, caminhões, tratores, e veículos leves, incentivando os investimentos em modernização e o aprimoramento da concorrência no mercado interno.⁷ Foram selecionados dois grupos de setores. Aqueles com “vantagens comparativas”, reveladas pela sua posição exportadora, e os setores “geradores e difusores de inovação e progresso

5 Deveria ainda “criar e fazer operar mecanismos de articulação e coordenação que viabilizassem o planejamento consensual entre governo e iniciativa privada, ficando o Estado dedicado exclusivamente às suas funções básicas e o capital privado exercendo plenamente o seu papel de principal agente do processo produtivo” (Diretrizes da Pice, Exposição de Motivos).

6 Simultaneamente foram adotadas pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento as seguintes providências: a) redução para 70% do índice de nacionalização máximo a ser requerido nas operações de órgãos e agências do governo; b) Regulamentação dos Geps — Grupos Executivos de Política Setorial; c) redução para 0% das alíquotas de importação de partes, peças e insumos, componentes e máquinas sem produção nacional; d) redução das alíquotas de importação para a indústria têxtil; e e) Simplificação dos mecanismos de registro de empresas de exportação e importação.

7 Segundo o PCI, a competitividade setorial “representa o critério básico para orientar o processo de modernização e especialização da economia brasileira e depende da ação combinada das políticas de desenvolvimento e das estratégias das empresas” (p.5).

técnico" — o complexo eletrônico — baseados na biotecnologia, novos materiais e química fina.⁸

As principais ações do PCI para o complexo automotivo foram: *a)* orientar as agências oficiais de fomento e crédito para apoiar a introdução de equipamentos de automação e novos métodos de gestão da rede de fornecedores e subfornecedores do complexo automotivo; *b)* apoiar a internacionalização das empresas brasileiras de autopeças; *c)* elaborar nova regulamentação para os consórcios de automóveis, mantendo a obrigatoriedade de compra do automóvel e eliminando, porém, a vinculação com a marca, o modelo e o fornecedor; *d)* avaliar a conveniência da adoção de alíquotas diferenciadas do IPI em veículos automotores, de acordo com a potência; e *e)* eliminar a TORMB (taxa equalizadora do preço da borracha natural interna com o preço da borracha importada).⁹

Compondo o novo ambiente institucional gerado pela política industrial e de comércio exterior, o programa de desestatização e o programa federal de desregulamentação, além do conjunto de medidas citadas — como o fim do controle de preços e de subsídios fiscais e creditícios —, duas novas leis entraram em vigor em 1991. Em janeiro entrava em vigor a Lei nº 8.158 que define as normas de defesa da concorrência. A lei revigora o instrumental antitruste que o país já dispunha (Lei nº 4.137 de 1962). É promulgada como instrumento de disciplina das práticas de mercado e complementa a abertura comercial como mecanismo de pressão competitiva sobre as empresas. Em 11 de março do mesmo ano entrava em vigor o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078 de 11/09/90), seis meses após sua promulgação, dado o entendimento da necessidade de um período de adaptação para que fabricantes e comerciantes adaptassem seus produtos às novas exigências, como, por exemplo, a impressão na embalagem da data de validade, da procedência e dos ingredientes dos produtos. O Código de Defesa do

8 De acordo com Erber (1990, p.51), o Programa apresenta recomendações de variável grau de generalidade, para oito setores dotados de vantagens comparativas (dentre os quais está o setor automotivo) e para os setores geradores de progresso técnico. (...) a tônica das recomendações recai sobre a modernização produtiva e tecnológica e sobre a internacionalização, seja pela extroversão de firmas locais, nos setores de vantagens comparativas, seja pela formação de *joint-ventures* entre firmas brasileiras e estrangeiras, especialmente nos setores propulsores de progresso técnico".

9 Ainda em fevereiro de 1991 entrou em vigor a reforma tarifária, cujo cronograma inicial visava reduzir, até 1994, a tarifa média de 355 a 20% e a dispersão de tarifas, que passariam a oscilar entre 0 e 40%. O ritmo da redução não seria uniforme, devendo ser mais rápido no biênio 1993/94 que no biênio 1991/92. Entretanto, no início de 1992 o cronograma foi alterado com a antecipação em seis meses da queda das tarifas. As tarifas de importação incidentes sobre veículos de passageiros, de acordo com o cronograma, são: 1990 - 85%; 1991 - 59,5%; 1992 - 49,3%; 1993 - 39,3%; 1994 - 34,3%. Para as peças e acessórios de equipamentos de transporte as alíquotas são: 1990 - 39,1%; 1991 - 31,5%; 1992 - 26,3%; 1993 - 21,2%; 1994 - 18,6%.

Consumidor é, reconhecidamente, uma das legislações mais modernas sobre direito do consumidor existentes.¹⁰

Entretanto, as medidas de impacto decisivo sobre a indústria automobilística foram tomadas no âmbito de um novo arranjo institucional: as câmaras setoriais.

15.4 - As Câmaras Setoriais e a Coordenação de Interesses na Indústria Automobilística

A inovação institucional representada pelas câmaras setoriais tem já uma longa história. Suas origens remontam aos grupos executivos que organizaram, no Governo Kubitschek, a implantação de segmentos produtores de bens duráveis, no que se destaca a indústria automobilística. No Plano de Metas o papel dos grupos executivos foi central para definir o ambiente regulatório que estimulou os investimentos diretos das empresas que, naquele momento, buscavam novos espaços para expansão. A iniciativa do Estado brasileiro de criar uma indústria automobilística nos anos 50 envolveu o fechamento do mercado a veículos importados e a organização de uma estrutura de incentivos para atrair as firmas transnacionais. A agência coordenadora da indústria foi o Geia — Grupo Executivo da Indústria Automobilística [Shapiro (1988)]. A definição dos participantes da indústria automobilística (entrega de projetos de investimento para avaliação e eventual aprovação até data definida) e dos benefícios concedidos foram objeto da negociação dos grupos executivos, dos quais tomavam parte membros do governo e representantes empresariais. A capacidade de planejamento do Geia e os subsídios proporcionados à indústria foram críticos para a redução do risco. Os subsídios não só reduziram significativamente os custos do investimento; o Geia jogou um papel fundamental na coordenação entre fornecedores e montadoras e também ajudou a guiar as empresas pelos labirintos da burocracia — o que era particularmente importante para as européias que não haviam produzido anteriormente no Brasil [Shapiro (1988)].

Essa foi a primeira experiência brasileira com um arranjo institucional neocorporativista. Note-se que tentativas idênticas de coordenação de políti-

10 Ao contrário dos demais dispositivos que conformam o que chamamos de “novo ambiente institucional” dos anos 90 no Brasil, o código não foi parte de um programa de governo, mas resultado de intenso trabalho e debate protagonizados por entidades civis, organizadas a partir da nova Constituição, que objetivavam regulamentar essa nova dimensão do Direito prevista na Constituição de 1988. Não obstante a origem diversa do código, compôs um todo homogêneo com as demais políticas de governo voltadas para a regulamentação e a reorganização do mercado.

cas e decisões, com objetivos de longo prazo, estavam sendo introduzidas na Europa, motivadas pelo novo “equilíbrio de forças políticas” no pós-guerra, em que os atores corporativos passaram a compor rotineiramente a mesa das decisões de políticas econômicas.

A composição de interesses para a destilação de objetivos comuns entre setor público e setor privado, representada pelos grupos executivos dos anos Kubitschek era apenas em embrião, um arranjo tipicamente neocorporativista, dado que os atores políticos capazes de transformar interesses em demandas e vocalizar propostas não estavam ainda plenamente constituídos. Durante o período autoritário não se observou experiência similar à dos grupos executivos. As características do regime — fechado, excludente e centralizador — deixavam pouco espaço para a representação organizada de interesses que caracterizam regimes liberal-democráticos como os grupos de pressão. Criavam, porém, formas alternativas de representação, particularizadas e fragmentadas em torno de questões tópicas; tratava-se dos “anéis burocráticos”, expressão cunhada por Cardoso (1975).¹¹

A representação “pessoal” de interesses foi a forma de participação dos empresários nos conselhos de política econômica que constituíram a forma privilegiada de coordenação de interesses durante o regime autoritário. Sob a condução do ministro forte no governo — ou, em certo período, do próprio presidente da República —, os conselhos montavam agendas de prioridades, hierarquizando questões e coordenando políticas, sob o controle — e poder de veto — da presidência do conselho. A representação de interesses aí servia

11 Para quem: “(...) não devem ser entendidos como sinônimos de *lobbies* (forma organizativa que supõe tanto um Estado quanto uma sociedade civil mais estruturados e racionalizados), mas de círculos de informação e pressão (portanto de poder) que se constituem como mecanismos para permitir a articulação entre setores do Estado (inclusive das Forças Armadas) e setores das classes sociais. As qualidades para o pertencimento a um anel, entretanto, não advêm da existência da solidariedade ou da possibilidade da busca de recursos políticos comuns entre camadas ou frações de classes mais amplas, mas da definição, nos quadros dados pelo regime, de um interesse específico que pode unir, momentaneamente ou, em todo caso, não permanentemente, um círculo de “interessados” na resolução de um problema (...). O que o distingue de um *lobby*, é que são mais abrangentes (...) e mais heterogêneos em sua composição e, especialmente, que para ter vigência no contexto político-institucional brasileiro precisam estar centralizados em torno de um cargo. Ou seja, não se trata de um instrumento de pressão da sociedade sobre o Estado, mas de forma de articulação que, sob a égide da “sociedade política”, assegura ao mesmo tempo um mecanismo de cooperação para integrar, nas cúpulas decisórias, membros das classes acima referidas que se tornam participantes da arena política, mas a ela se integram *qua persona* e não com representantes de suas corporações de classe” (p.208).

ao propósito da legitimação das decisões, mais do que a uma efetiva vocalização de demandas.¹²

A campanha pela desestatização empreendida por iniciativa de empresários nos últimos anos da década de 70 (curiosamente, pelos mesmos empresários beneficiados pelo II PND) reflete sua insatisfação com o próprio peso nas decisões sobre política econômica, particularmente em um momento onde a reversão do ambiente de expansão econômica e a frustração de muitas das expectativas envolvidas nos projetos de investimento apontavam para dificuldades que os empresários temiam não ter como enfrentar.

Os arranjos de sabor neocorporativista foram retomados na Nova República, com as tentativas de definição de um pacto social *à la* Moncloa. O fracasso dessas tentativas deixou as câmaras setoriais como herança. No último ano do Governo Sarney elas foram instrumento de “controle” de preços, reunindo-se semanalmente para autorizar reajustes, dando prosseguimento ao trabalho do CIP de coordenar decisões empresariais.¹³

No início do Governo Collor o arranjo institucional foi refeito, dessa vez explicitamente, sob a inspiração da era Kubitschek, sendo denominado Geps — Grupos Executivos de Política Setorial. Tinham por objetivo definir um consenso mínimo sobre o padrão de desenvolvimento a ser definido, constatada a conclusão do padrão de desenvolvimento anterior centrado na substituição de importações. O diagnóstico da equipe de formação estruturalista que compunha parte da primeira administração econômica do Governo Collor era de que a inflação decorria da falência do modelo de substituição de importações, de modo que para estabilizar a economia seria necessário redefinir os seus parâmetros estruturais. Essa redefinição foi exposta nas diretrizes explicitadas no PCI — Programa de Competitividade Industrial: maior integração internacional, identificação dos setores com maior potencial, setores primários com maior potencial exportador, setores com maior capacidade de incorporar e difundir progresso técnico.

Na visão do governo, era necessário, antes da definição dos “eleitos”, fixar diretrizes; dadas as características do novo padrão de eficiência no mercado, o central seria a capacidade de adaptação e resposta aos novos desafios e à pressão dos consumidores, muito diferente do momento anterior,

12. No Conselho Monetário Nacional, por exemplo, não obstante a frequência dos debates, as decisões de importância significativa eram tomadas *ad referendum* do plenário (o mesmo ocorria no Conselho Interministerial de Preços). Por outro lado, o CMN, como instância ideológica, atuava como organizador de consenso. Neste sentido, a participação de empresários no plenário, mais do que influir com seu parecer para as decisões, servia para legitimá-las. Valorizava-se mais a “experiência profissional” dos participantes do que sua “representatividade” enquanto porta vozes do setor privado [Vianna (1987)].

13. Pode-se dizer que nessa fase as câmaras setoriais permitiram a total indexação dos preços e contribuíram para pavimentar uma rota segura de aceleração inflacionária em direção à hiperinflação.

de mercado fechado e protegido. Esse padrão anterior foi rompido pela exigência da flexibilidade — o que conta não é mais a grande escala, as barreiras à entrada, clientes cativos, custos mais baratos, dados por contratos de exclusividade com fornecedores; o novo padrão de concorrência internacional impõe flexibilidade aos novos desafios, condições que o governo não pode oferecer. Na visão dos formuladores da política, as empresas teriam que se comportar no mercado interno como se estivessem submetidas às pressões da concorrência internacional. Os Geps tinham o objetivo de se constituir como o espaço de legitimação e convencimento da nova diretriz, lugar onde se buscava um consenso mínimo quanto à direção a ser tomada: eram o espaço para definir “a lição de casa de cada um”. A execução do planejamento na democracia deveria ser diferente do período de autoritarismo, não poderia ser autoritária, de acordo com um de nossos entrevistados, particularmente porque o presidente não representava nenhum segmento da elite (*sic*). A política não estava previamente definida por conta disso. O papel do planejamento era de buscar o consenso mínimo em torno de diretrizes. O que caberia ao Estado fazer para viabilizar a estratégia em cada setor dependeria do engajamento conjunto da cadeia produtiva.

Assim como as tentativas de formulação de um pacto social engendradas ainda em 1990, os esforços em torno dos Geps foram infrutíferos, de acordo com a opinião dos empresários, porque faltava confiança e credibilidade mútuas. Não se reconhecendo como interlocutores e como representantes de interesses, públicos ou privados, os participantes dos Geps não poderiam formular projetos em comum acordo. Na opinião dos condutores dos Geps, o fracasso dessa experiência de planejamento consensual deveu-se, em primeiro lugar, por conta da “aversão ao novo”: como as empresas achavam que a abertura comercial não duraria um ano, não tinham porque se ajustar; todos confiavam em seu poder de pressão particular. Os Geps (como as câmaras) acabaram funcionando como forma de representação. O segundo problema foi a questão conjuntural: os mesmos interlocutores que tratavam do longo prazo tratavam do curto prazo, inclusive no lado dos empresários. Por conta dos problemas associados à estabilização da inflação, a opinião empresarial quanto às propostas do governo poderia ser resumida na frase: “interessante, mas inaplicável”. O curto prazo monopolizava as atenções.

As câmaras setoriais foram reconvocadas com essa denominação, em maio de 1991, com o objetivo de organizar o processo de saída do congelamento imposto pelo Plano Collor II. Por sua importância estratégica, de sinalizadora de tendências para o mercado e pelas relações interindustriais promovidas, a indústria automobilística inaugurou essa nova fase das câmaras setoriais. Na opinião dos empresários, o governo ainda não tinha “mudado de mentalidade”, na medida em que ainda insistia em impor reajustes máximos de preços. A mudança de mentalidade surgiu na 2ª fase das câmaras, ainda no Governo Collor.

A mudança de equipe econômica, uma vez concluída a primeira rodada de câmaras setoriais, deu ensejo à redefinição dos seus objetivos. Agora tratava-se de articular a política de estabilização (com base aí na coordenação das decisões de preços) com a política industrial centralizada no binômio qualidade-competitividade. Essa fase foi novamente inaugurada pela indústria automobilística, que acabou por concentrar as atenções do governo ao longo do ano de 1992.

A partir do final de 1991 é possível falar de um arranjo de cunho tipicamente neocorporativo, dado que estão representados os empresários de diversos segmentos da cadeia produtiva, os trabalhadores — através dos representantes das centrais sindicais e assessores técnicos (Dieese) —, além de membros do governo.¹⁴ Note-se que a abertura comercial foi, desde o início, o elemento impulsionador das preocupações e das tentativas de definição de propostas com base na compatibilização dos diferentes interesses envolvidos. Ela atuou como o elemento desestabilizador que, ao introduzir a pressão competitiva dos importados e a concorrência potencial de montadoras ainda não instaladas no país, obrigou a indústria automobilística a reavaliar seu desempenho e suas perspectivas.

Nessa fase, a inovação certamente foi a condução colegiada dos trabalhos, com o empenho do governo em delegar à indústria a sua parcela de responsabilidade na definição dos rumos estratégicos. Representativo dessa mudança foi que a coordenação dos grupos de trabalho ficou a cargo de diferentes segmentos da indústria e dos trabalhadores, apesar de a coordenação geral permanecer nas mãos da Secretaria Nacional de Economia.

As primeiras reuniões, em outubro de 1991, geraram o consenso em torno da necessidade de elaborar um plano estratégico para o setor automotivo, de modo a promover sua reestruturação e modernização. O primeiro passo foi a criação de grupos de trabalho, concentrados em torno dos temas que unificavam as preocupações dos participantes: desenvolvimento do mercado interno, promoção de exportações, investimentos, carga tributária e tecnologia, qualidade e produtividade.¹⁵ Note-se, porém, que a preocupação na indústria automobilística com a reestruturação produtiva e a modernização já se evidenciara em propostas apresentadas ao governo. Os documentos desta-

14 A proposta era definir os rumos a seguir, porque “não fazer nada significaria ver a indústria automobilística desaparecer”, segundo um entrevistado.

15 Essa foi a organização inicial dos grupos, posteriormente modificada com os desdobramentos de questões. Destaca-se a criação de um sexto grupo, para discutir o contrato coletivo de trabalho.

cavam alguns dos pontos debatidos entre governo e empresários e que vieram a se tornar objeto de consenso no âmbito da Câmara Setorial.¹⁶

Em março de 1992, a câmara setorial do setor automobilístico promoveu o Seminário de Reestruturação e Modernização do setor. Antecedido por cuidadosa organização, a cargo de um grupo de consultores especialistas no setor e na organização de eventos, o seminário foi um sucesso, no sentido de que obteve a almejada unificação de discurso, com a definição de um diagnóstico consensual sobre a situação do setor automotivo. O diagnóstico foi elaborado a partir das discussões dos cinco grupos temáticos iniciais. A percepção comum dos participantes era a de que o setor automotivo estaria passando por dificuldades de ordens diversas, exigindo medidas urgentes e integradas para criar as condições que lhe permitissem retomar o crescimento. Os problemas identificados pela indústria podem ser arrolados como se segue:

1) *Estagnação*, com a produção anual girando em torno de 1 milhão de unidades ao longo de toda a década de 80;¹⁷ o mercado interno absorve o mesmo volume de produtos desde a década de 70; as exportações de veículos encontram-se em queda.

2) *Defasagem tecnológica*, com níveis de produtividade e qualidade distantes de padrões internacionais e com tecnologias de processo, produto e gerência pouco compatíveis com as crescentes exigências de competição global.

3) *Pouca competição internacional*, em virtude dos seguintes fatores: a) dificuldade de entendimento entre as partes envolvidas; b) instabilidade do ambiente macroeconômico, com estagnação econômica e concentração de renda; c) distorções tributárias que penalizam consumidores e dificultam a administração das empresas; d) fechamento do mercado brasileiro que, se contribuiu para a instalação da indústria na primeira fase, mais recentemente contribuiu para o seu distanciamento dos padrões internacionais; e) lenta adoção das modernas técnicas gerenciais de melhoria da produtividade e qualidade, bem como necessidade de incrementar os esforços conjuntos de modernização das práticas de gestão e democratização dos sistemas de relações de trabalho; carência de investimentos em educação básica, treinamento e qualificação de mão-de-obra; f) taxas de juros extremamente elevadas e ausência de mecanismos de financiamento adequados ao apoio tanto da produção quanto do consumo, bem como dificuldades na administração do sistema de consórcios; g) políticas restritivas como o contingenciamento da

16 Destacamos o documento da Anfavea "Diretrizes para uma nova era de sólido crescimento", de janeiro de 1991, e os documentos da Fiat Automóveis sobre a incidência de IPI sobre os preços dos automóveis e a tributação sobre veículos de baixa cilindrada, de junho de 1990.

17 Em realidade a cifra de 1 milhão de automóveis foi a máxima obtida pela indústria em 1980; ao longo da década a indústria ajustou para baixo o seu volume de produção.

borracha natural e da reserva de mercado para a informática, além de dificuldades para importação de máquinas, equipamentos e insumos; *h*) instabilidade da política energética, falta de controles normatizados e adequados sobre a qualidade dos sistemas, produtos e matérias-primas e sobre o estado de conservação da frota em circulação e precariedade da infra-estrutura pública (portos, estradas etc.); *i*) dificuldades em gerar e absorver novas tecnologias; inibições legais quanto à transferência de tecnologia, baixo grau de interação entre empresas, entidades de classe, centros de pesquisa e universidades, falta de informação sobre as tendências técnicas mundiais.¹⁸

O consenso entre as partes envolvidas — montadoras, fornecedoras de autopeças e afins, trabalhadores e governo — em torno desse diagnóstico facilitou os trabalhos da câmara setorial. O seminário operou como um fórum de homologação de um conjunto de metas para o setor e do que ficou conhecido como o “Acordo da Indústria Automobilística”, cujo principal ponto era a redução dos preços dos automóveis. Quanto ao primeiro ponto, as metas acordadas foram as seguintes: *a*) produzir 2 milhões de unidades/ano de automóveis até o ano 2000; *b*) estabelecer regras para a abertura do mercado; *c*) modernizar as relações capital-trabalho; *d*) propor redução da carga tributária.

O acordo tinha por objetivo promover a imediata retomada do crescimento no setor através de medidas de curto prazo do seguinte tipo: 1) redução dos preços dos veículos em 22% obtida com: 1.a) -12% mediante redução de alíquotas de IPI e ICMS; 1.b) -7,5% mediante a redução de margens pelo setor produtivo, sendo 4,5% por parte das montadoras, 3% dos fornecedores de autopeças e através de uma redução de 5% nos preços das autopeças; 1.c) -2,5% com a redução da margem de comercialização pelas concessionárias; 2) prorrogação da data base do acordo setorial;¹⁹ 3) contrato coletivo de trabalho (tendo sido criado GT específico para discutir o tema e apresentar propostas); 4) manutenção do nível de emprego e garantia de salário; 4.a) assegurou-se a manutenção do nível de emprego e de salário até 30/6/92 (as negociações no âmbito do ponto dois estenderam até 31/7/92 as garantias). Expirado o prazo de garantia as demissões incluiriam o pagamento de um salário adicional; 4.b) a partir da data do acordo, os salários foram corrigidos mensalmente pela média de variação dos índices da Fipe e do Dieese do mês

18 As conseqüências seriam, de acordo com o mesmo diagnóstico: *a*) produção pouco compatível com as necessidades do mercado, concentrada em veículos de maior valor agregado, para fatia restrita do mercado, compensando o reduzido volume de vendas; *b*) produtos antiquados *vis-à-vis* o padrão internacional, pouco competitivos externamente; *c*) altos custos ao longo de toda a cadeia produtiva; *d*) baixa escala de produção, ciclos de produtos longos, baixo volume de produção por plataforma/modelo; *e*) pouca eficiência na gestão da produção; *f*) altos custos e investimentos, ociosidade inibindo novos investimentos em modernização; *g*) dificuldade em manter níveis de exportação; *h*) perda de posição relativa na competição mundial.

19 A data-base foi prorrogada de 1/4/92 para 1/7/92, com as negociações iniciadas em 1/6/92 e concluídas em 30/6/92.

anterior;²⁰ 5) reabertura de novos grupos de consórcio e promulgação de novas regras;²¹ 6) projeto de estímulo às exportações; 7) implementação de programa de financiamento para automóveis, caminhões, ônibus tratores;²² 8) ampliação de financiamento para ônibus e caminhões²³ com inclusão de veículos leves e médios.²⁴

Em termos dos efeitos imediatos, o principal ponto do acordo foi a redução dos preços dos automóveis mediante a redução de impostos, margens de lucro e contenção de demandas salariais. É importante notar aqui que a alegada redução de margens de lucro é bastante discutível, dado o sigilo com que a indústria sempre encobriu suas estruturas de custo. Mesmo durante o período de controle de preços pelo CIP, o conhecimento sobre a formação de preços na indústria automobilística era precário, dado que os reajustes eram concedidos, setorialmente, a partir de uma planilha "consolidada", que poucos traços guardava dos custos reais de produção de cada modelo em cada unidade produtiva. Não são disponíveis informações fidedignas que efetivamente permitam a verificação da redução de margens de lucro. Por outro lado, tentativas de mensurar as respectivas contribuições para o acordo setorial, como a elaborada por Pinho (1992) questionam a parcela de "sacrifício" realizado pela indústria para a confecção do acordo.²⁵

O acordo para redução de preços foi sucessivamente revalidado e permanece em vigor, tendo reintroduzido o mecanismo de renúncia fiscal para estímulo à indústria — algo que tinha sido extinto no início do Governo Collor.

20 Ao fim das negociações citadas no ponto dois, ajustou-se um aumento diferenciado por setor — montadoras e fornecedoras — e a concessão de correções mensais de salário equivalentes a variações do INPC do mês anterior.

21 A nova regulamentação foi publicada pelo Banco Central em 1/7/92. As entidades de classe envolvidas prepararam sugestões de mudanças, por não concordarem com alguns pontos.

22 Foi eliminado a partir de 1/7/92 o contingenciamento de crédito de pessoas físicas para operações com automóveis, ônibus e caminhões, bem como reduzida a taxa de IOF de 12 para 6% a.a., viabilizando a oferta de CDC — Crédito Direto ao Consumidor — impulsionando as vendas.

23 O BNDES destinou US\$ 150 milhões em junho de 1992 para o financiamento de caminhões médios. Em julho, os caminhões leves foram incluídos nesse programa.

24 Esta última medida não diz respeito ao segmento de automóveis dos veículos automotores, que constitui nosso objeto de interesse. Não obstante, a incorporamos em respeito às informações sobre o acordo.

25 De acordo com o autor "(...) a disposição das várias esferas de governo de conceder uma diminuição da carga tributária mais do que proporcional à queda dos preços foi um elemento crucial para estabelecer a atratividade do acordo para a indústria. Se, por outro lado, não há perspectivas de uma ampliação das vendas tão grande que possa compensar a redução de impostos (como mostram as elasticidades-preço de demanda calculadas pelo autor), não parece haver exagero em afirmar que a renúncia fiscal é a âncora do acordo. Além disso, a possibilidade de obter reduções expressivas dos preços está, nesse contexto, vinculada diretamente à dimensão da carga tributária prévia. (...) Também as margens de lucro invulgarmente elevadas praticadas pelo setor — estruturalmente altas e ainda ampliadas pelas sucessivas remarcações reais realizadas ao final do ano passado (1991) — tornam mais viável uma redução de preços" (p.4-5).

15.5 - O Funcionamento dos Grupos de Trabalho

Nos meses que se seguiram ao seminário de março de 1992, a câmara setorial reuniu-se regularmente, procurando aprofundar os pontos incluídos no acordo e apresentar propostas de políticas ou linhas gerais de estratégia para o setor. Detenhamo-nos um pouco na organização da câmara, tal com tem operado desde então.²⁶

A mecânica dos trabalhos parte da discussão de temas específicos em subgrupos desdobrados dos objetivos e estratégias traçadas no seminário. As conclusões dos subgrupos são debatidas nos respectivos grupos, em reuniões ordinárias mensais, com cronograma previamente definido. A súmula da discussão no GT e o relatório contendo propostas e recomendações são enviados ao grupo de coordenação, que se encarrega de implementá-las ou encaminhá-las à plenária da câmara ou ao governo, conforme o caso. As medidas para reativação do mercado, como a reabertura e a regulamentação de consórcios e o próprio acordo de redução dos preços dos automóveis, mobilizaram a equipe envolvida no GT1 sobre mercado interno.

O GT2 em poucos meses apresentou um projeto para a promoção do comércio exterior, definindo novas bases para a importação de equipamentos e peças e índices de nacionalização mais flexíveis. O projeto incluía, em suas primeiras versões, a definição de cotas para a importação de automóveis, por empenho das montadoras já instaladas. Na versão final as cotas acabaram sendo retiradas por contrariarem o propósito da abertura comercial de introduzir a pressão competitiva sobre as empresas instaladas. A questão não está fechada, entretanto, dado que, apesar de "voto vencido" na Câmara, as montadoras têm intenção de sensibilizar os parlamentares e conseguir a inclusão de uma emenda prevendo o estabelecimento de cotas de importação. O grupo acompanhou também os trabalhos realizados pelo governo em direção à desregulamentação e o aprimoramento das normas de comércio exterior e o projeto de lei em tramitação no Congresso sobre a importação de bens de consumo duráveis usados.

O GT3 (Tecnologia, Qualidade e Produtividade) não obteve um desempenho positivo; o pouco interesse pelos temas aí tratados e o baixo quorum de suas reuniões — principalmente se comparado com o desempenho do GT2 — indicam uma concentração de preocupações em torno de temas de curto

26 A câmara setorial é composta de um grupo coordenador e seis grupos de trabalho. O grupo coordenador é o único onde a condução e a organização dos trabalhos ficam a cargo do governo; a coordenação (até a reforma administrativa) estava a cargo da Secretaria Nacional de Economia e a secretaria a cargo do Departamento da Indústria e do Comércio. Quanto aos GT: O GT1 (Desenvolvimento do Mercado Interno) é coordenado e secretariado pela Fenabreve; o GT2 (Promoção do Comércio Exterior) pelo Sindipeças, bem como o GT3 (Tecnologia, Qualidade e Produtividade) e o GT4 (Carga Tributária); o GT5 (Investimento) pela Abifa; no GT6 a coordenação é compartilhada pela Anfavea e pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, e a secretaria está a cargo da Anfavea.

prazo e de influência imediata nas condições de concorrência da indústria. O caráter essencialmente de médio e longo prazos dos temas tratados no GT3 não atraíram a atenção da indústria, talvez pela proximidade de discussões em torno de soluções imediatas — e, portanto, mais familiares —, como as que ocupavam a agenda dos GT 1 e 2.

O GT4 (Carga Tributária) ocupou-se principalmente do acompanhamento das propostas de reforma fiscal e de seus impactos sobre a indústria. Definiu também alguns temas para discussão aprofundada por parte dos subgrupos: a) desenvolvimento de mecanismos de incentivos fiscais para financiamento de pesquisa em qualidade e produtividade; b) eliminação de imposto sobre vendas de veículos usados; c) distribuição da taxa de cobrança do IPVA, de acordo com mês/número de final de placa; d) diferenciação das alíquotas de IPI por cilindragem e outros parâmetros; e) alíquotas de impostos diferenciados para produtos com componentes de tecnologia avançada; f) isenção de impostos para insumos utilizados na fabricação de máquinas agrícolas.

O GT5 (Investimento) foi outro que apresentou *performance* bastante fraca. Aqui também tratava-se de questões relativas a longo prazo, e a participação ativa das montadoras seria fundamental para dinamizar as discussões. No entanto, observou-se, do mesmo modo que no GT3, um grande desinteresse em promover estudos mais acurados, com base em cenários alternativos, projetos de investimento das montadoras, cálculos de capacidade ociosa e requisitos de produção no interior da cadeia. Por trás da desmotivação observada está, certamente, o caráter estratégico das decisões de investimento e do conhecimento a respeito de projetos de concorrentes: manter certas informações em sigilo — como, por exemplo, sobre o *mix* de produção esperado para os próximos cinco anos — é questão fundamental para as montadoras. A Anfavea insistia em que a informação de que a indústria pretendia alcançar a marca de 2 milhões de automóveis investindo US\$ 5 bilhões em cinco anos seria suficiente para orientar as decisões de investimento dentro da cadeia. Ademais, os interesses das montadoras de automóveis no âmbito da câmara setorial estavam concentrados na manutenção do acordo de renúncia fiscal, na confecção de projeto de lei de estímulo às exportações e no estabelecimento de cotas para a importação de automóveis.

Por outro lado, o caráter multinacional das montadoras de automóveis impõe restrições à atuação de seus representantes como atores corporativos. Seu poder de decisão no interior da empresa é extremamente limitado, sobretudo porque as estratégias de crescimento da firma nesse setor são tomadas em nível global e pela matriz. A filial brasileira é apenas um elemento da estratégia competitiva da empresa em nível global; as decisões de investimento e modernização são parte dessa estratégia e não são definidas em separado em cada filial. De outra parte, o critério de desempenho exigido pelas matrizes aos executivos no Brasil baseia-se, em regra, na rentabilidade operacional, que os executivos podem influenciar pressionando por políticas que garantam margens brutas de lucro (seja pelo aumento de preços, seja pelo

aumento de vendas) e seu espaço no mercado. O empenho em torno do acordo de redução de preços via tributos e de estímulo às exportações com a imposição de cotas à importação seria, sob esse ponto de vista, uma nova versão da tradicional “competição por políticas” mencionada no início do trabalho.

Finalmente, no GT6 (Contrato Coletivo de Trabalho) definiu-se um diagnóstico de consenso em torno de dois temas: sistemas de negociação coletiva e de solução de conflitos individuais e jornada de trabalho, reclassificações funcionais e sistema de remuneração. Esse último grupo apresentou resultados bastante positivos, com o empenho dos trabalhadores e a disposição da indústria em modernizar as relações de trabalho. Os acordos coletivos de trabalho na indústria automobilística foram implantados em 1992 com dimensão de médio prazo (três anos).

Durante o período de crise política que o país viveu, entre agosto e outubro de 1992, os trabalhos na Câmara tiveram seu ritmo reduzido. Algumas decisões, que dependiam da aprovação do Congresso, como o ajuste fiscal ou o projeto de lei de estímulos à exportação ficaram virtualmente paralisadas. Como as principais questões de curto prazo já estavam encaminhadas em meados do ano — renovação do acordo de redução de preços e o projeto de lei de exportações —, não se observou o empenho da indústria em dar prosseguimento às propostas de cunho mais estratégico, porque de médio e longo prazos.

Acrescente-se que, com a superação da crise política, criaram-se novos problemas para a continuidade da câmara setorial; basicamente, a confusão que durante algum tempo perdurou em torno da coordenação dos trabalhos. Como operacionalizar as câmaras com o desdobramento do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento em três (a rigor, com quatro ministérios, dada a participação do Ministério do Trabalho)? Quem responderia agora pela condução dos trabalhos? Seriam mantidas as orientações pautadas no programa de governo anterior? O impacto da ausência de definição do governo sobre essas questões foi significativo. Particularmente decisivo para a instalação de um clima de desânimo e de desagregação entre os participantes foi a demora do governo em dar respostas a questões já encaminhadas, como a Regulamentação de Consórcios e o tão citado P.L. de Promoção de Exportações.

Com a definição da condução dos trabalhos das câmaras setoriais a cargo do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, criou-se um grupo de sistematização para adaptar os trabalhos até então desenvolvidos à nova realidade. A primeira deliberação do grupo foi fundir os seis grupos existentes em um número menor. Procurou-se, em sua primeira reunião, resgatar o

diagnóstico realizado e das estratégias setoriais definidas por ocasião do seminário e avaliar a sua atualidade.²⁷

Em seguida, definiu-se uma proposta de operacionalização dos trabalhos. Os grupos que já teriam esgotado as fases de diagnóstico e proposição seriam extintos. Aqueles que desenvolvem temas cuja conclusão é esperada apenas no médio prazo teriam continuidade. Assim classificados em duas situações, os antigos grupos de trabalho fundiram-se como: a) subcoordenadoria I - fusão dos GT 1, 2, 4 e 5; b) subcoordenadoria II - fusão dos GT 3 e 6. O documento do Grupo de Sistematização (18/11/92) concluiu, observando que, “de uma maneira geral, as partes representadas na câmara setorial concordam com a necessidade de manutenção das tarefas realizadas pelos grupos de trabalho, no entanto acreditam na premência de se gerar um fato novo, como forma de impedir que todo o esforço despendido caia no vazio”.

O “fato novo” ansiado pelos integrantes do grupo concretizou-se no início de 1993, com o pedido presidencial da “volta do fusca”. A declaração espontânea do presidente, justificada posteriormente como fruto da preocupação com a produção de modelos populares de automóveis, foi a deixa para a rápida reação empresarial; o presidente da Autolatina em poucos dias apresentou projeto para a produção do velho fusca a “preço popular”, desde que fosse concedida a isenção total de imposto para o produto. Rapidamente a Fiat reagiu, afirmando que, com a mesma redução de imposto, poderia produzir seu Uno Mille, o modelo básico da montadora, de motor de baixa potência, por preço inferior aos US\$ 6.850 da concorrente Autolatina — a US\$ 6.800 —, ou mesmo trazer para o Brasil o “Cinquecento” fabricado na matriz, veículo compacto que praticamente mantém o mesmo modelo desde seu lançamento nos anos 40. A GM, um pouco mais atrás nesse exemplo de “concorrência por políticas”, afirmou também poder produzir um veículo popular, desde que obtivesse a redução de impostos.

O tema da “volta do fusca” concentrou as atenções na última reunião plenária da câmara setorial em que foi renovado o acordo de redução de impostos. Paralelamente à renovação do acordo, a Autolatina e a Fiat assinaram protocolos de intenção com o governo para a fabricação de veículos populares com isenção de impostos.

27 Nessa ocasião, as estratégias comuns foram colocadas nos seguintes termos: definir uma política de investimento para atingir a produção de 2 milhões de veículos/ano até o ano 2000; compatibilizar o preço dos veículos com o poder aquisitivo dos consumidores; desenvolver mecanismos de financiamento ao consumo e à produção; definir uma política de estímulo às exportações; desenvolver programas de modernização tecnológica e de melhoria da qualidade e da produtividade; desenvolver programas de capacitação de recursos humanos; estabelecer regras estáveis de regulamentação da abertura do mercado brasileiro; desenvolver novos padrões na relação capital-trabalho; contribuir para a recuperação do poder aquisitivo da população brasileira, garantindo uma distribuição mais equitativa da renda; contribuir para a manutenção da estabilidade na condução das políticas econômicas.

O episódio causou inúmeras estranhezas: a primeira reação teve como objeto o volume de renúncia fiscal embutido nos protocolos de intenção. A entidade que congrega os interesses da construção civil imediatamente insurgiu-se contra a medida, chamando a atenção para o déficit habitacional da população brasileira, para cuja solução um programa de construção de moradias populares demandaria volume bastante inferior de recursos.²⁸ No âmbito da câmara setorial o desconforto gerado com a decisão presidencial foi também significativo, dado que toda a negociação se deu diretamente entre as empresas e o Planalto, desqualificando, portanto, o fórum da câmara como de representação dos interesses envolvidos. De outra parte, reforçaram-se as desconfianças de que o governo não manteria o programa de qualidade e competitividade da indústria e a abertura comercial. Pode-se especular também que a medida não repercutiu positivamente sobre as empresas — como a Toyota e a Renault — que vinham realizando estudos de viabilidade para a instalação de plantas no país. De sua parte, a Fenabrave, entidade que congrega os interesses das distribuidoras de veículos, acusou as empresas de prática lesiva de cartel, prevista na legislação de defesa da concorrência, dado que, pelos termos dos protocolos assinados, a distribuição dos veículos populares produzidos será feita exclusivamente por meio dos consórcios controlados pelas próprias montadoras. Causa espanto que o fato tenha passado despercebido pelas autoridades governamentais, posto que o esquema de venda constitui flagrante desrespeito à Lei nº 8.158 de 1991.

Note-se que a própria classificação dos automóveis básicos, vendidos a preço em torno de US\$ 7 mil como “populares” não passa de ficção, diante do nível de renda da média da população brasileira e da impossibilidade de funcionamento de mecanismos de financiamento a médio e longo prazos, para a aquisição de bens duráveis em uma economia de alta inflação.²⁹ É interessante notar que, como constatamos nas entrevistas realizadas, não obstante a pronta reação da indústria à reivindicação presidencial e à habilidade com que alterou o foco da discussão das políticas para o setor em direção à retomada de benefícios fiscais, as empresas mantêm seus projetos de modernização e reestruturação industrial. Isto se deve a que, na

28 Trata-se aqui, mais uma vez, da acirrada concorrência por políticas, que caracteriza a indústria brasileira.

29 Apenas no Brasil os automóveis são adquiridos predominantemente à vista, o que reduz a dimensão do mercado. Dados de 1992 mostram que 45% das vendas efetuadas no último ano se deram através de mecanismo dos consórcios, 5% por *leasing* e 50% à vista (de um total de 740 mil unidades). Nos Estados Unidos, em contraste, dos 10 milhões de automóveis vendidos, 62% foram financiados, a juros de 12,4% a.a., ao prazo médio de 55 meses e prestações de US\$ 298 (valor médio do veículo US\$ 12.500); os 38% restantes foram comercializados por meio de *leasing*.

visão das empresas, a abertura comercial, a introdução de novos condicionantes na competição internacional e, por conseguinte, as necessidades de modernização tecnológica e gerencial e a redefinição de mercados e produtos para o enfrentamento de um ambiente mais competitivo são fenômenos irreversíveis e já introjetados pelas empresas em suas estratégias — no nível da matriz, onde são efetivamente tomadas as decisões de investimento.

Entretanto, é possível imaginar, com base na experiência brasileira, que decisões de política venham a arrefecer o ritmo, senão alterar a direção, das estratégias empreendidas pela indústria. O estabelecimento de cotas para a importação, a permissão de importações elevadas de automóveis acabados por parte das montadoras, a criação de novos estímulos à produção de veículos defasados, sob a alegação da sua “popularidade” em detrimento da introdução de inovações tecnológicas e gerenciais, poderão contribuir para reduzir as pressões competitivas sobre a indústria automobilística no Brasil e, por conseguinte, a sua capacidade de dinamizar a economia brasileira, através de seu potencial de difusão tecnológica, demanda industrial, geração de emprego e exportações.

15.6 - Elementos de uma Política de Concorrência para a Indústria Automobilística

A efetividade das políticas de concorrência como braço de um modo de regulação, está ligada à sua generalidade, característica horizontal que não exclui a articulação com políticas verticais, como as políticas industrial e científica e tecnológica. Esta articulação entre política de concorrência e de modernização da indústria é incompatível, entretanto, com o tratamento das empresas como membros de grupos de interesses. A questão é que a decisão de investir e inovar e a escolha de adoção de estratégias são processos eminentemente individuais, em que cada empresa escolhe o seu caminho e o modo de trilhá-lo.

A experiência recente das câmaras setoriais demonstra que as decisões realmente estratégicas, que definem os rumos de investimento, modernização e produção das empresas, não são tomadas de modo conjunto, como corporação. O modelo neocorporativista é eficaz para vocalizar demandas conjuntas dos setores que, por muito concentrados, são capazes de atuar como atores corporativos. Os interesses vocalizados, entretanto, são eminentemente defensivos. O espaço da ruptura com velhos padrões, da inovação, da conquista de novos espaços no mercado — da concorrência shumpeteriana — é o espaço da ação individual, da disputa entre os concorrentes. A dimensão dinâmica da estratégia de competição — associada à ruptura e não à coordenação de

decisões entre os participantes no mercado — é, por definição, individual. É esta dimensão que cabe à política de concorrência buscar influenciar.³⁰

Mesmo em mercados muito concentrados, como o que caracteriza a indústria automobilística no Brasil, as estratégias individuais são muito distintas, porque forjadas a partir de trajetórias empresariais e condições de concorrência particulares. Caberia à política de concorrência, como à política industrial, não organizar o processo de *rent-seeking* promovendo a cartelização dos setores nas câmaras setoriais, mas sim distinguir — a partir de manifestações de interesse — os parceiros potencialmente mais promissores, mais *profit-seeking*, dispostos a concretizar a estratégia de desenvolvimento definida como programa de governo. Não é necessário que os parceiros mais promissores sejam empresas já instaladas. A criação de condições para a instalação de uma nova montadora que promovesse uma “desarrumação” do mercado seria uma alternativa interessante — embora de factibilidade discutível — para redinamizar a indústria.

A política industrial e a de concorrência podem operar de modo complementar, reforçando-se mutuamente. Um exemplo seria o incentivo ao processo de desverticalização (e a “terceirização”). Esse processo tem sido uma das características da modernização industrial brasileira nos anos recentes [Ferraz (1990)]. Fortalecer essa tendência significa criar espaço para pequenas e médias empresas de capital nacional, que compõem a maior parte do universo de fornecedoras de autopeças e afins, e desse modo promover a concorrência no setor. O incentivo à subcontratação estimularia as empresas mais dinâmicas, dentre as montadoras, que já adotam essa inovação organizacional.

Um outro exemplo de complementaridade entre política industrial e de concorrência aparece quando se examina a dinâmica tecnológica da indústria. Erber (1990) agrupa os setores, de acordo com o fluxo interindustrial de inovações, em três grupos: *a*) setores motores de inovação, que geram a maior parte das inovações, que usam e são os principais supridores de inovações para o resto do sistema. Indiretamente, definem o padrão de produção para o resto da economia. São os setores intensivos em ciência, que atuam na ponta da tecnologia; *b*) setores receptores de inovação, cuja demanda por inovações

30 A experiência da câmara setorial da indústria automobilística tem sido ilustrativa. Criada para discutir a modernização e a reestruturação da indústria, e articular as iniciativas de estabilização de curto prazo à política industrial, apresentou como resultado um acordo de redução de preços e manutenção de emprego e salários no setor e um projeto de lei para a promoção de exportações que recedita o finado Programa Befiex. O projeto prevê condições favoráveis de importação e depreciação acelerada contra desempenhos em exportação. Note-se que, em ambos, o elemento de viabilização é a renúncia fiscal. Por outro lado, os grupos de trabalho organizados em torno dos temas investimento, tecnologia, qualidade e produtividade — que deveriam concentrar as atenções se realmente fosse possível às câmaras coordenar decisões estratégicas — não apresentaram qualquer resultado.

é atendida principalmente por outros setores; e c) setores intermediários, cuja demanda por inovações é suprida, em parte, por esforços internos (inovações incrementais) e em parte por inovações geradas nos setores motores (as inovações radicais).

Com base nessas distinções, o autor oferece uma taxonomia de políticas industriais por setores, a saber: estruturante — com a atuação direta do Estado na montagem do setor e na criação do mercado; normalizadora — atuando em nível de produtos e processos e definindo suas características; e de fomento, com a definição de incentivos para certas atividades e condições para o seu uso. De acordo com essa taxonomia, caberia ao setor fornecedor de autopeças e afins uma política de fomento e uma política normatizadora para as montadoras de autoveículos.

As sugestões de Erber auxiliam a organizar as impressões recolhidas durante as entrevistas da pesquisa que deu origem a este texto. As empresas de autopeças correspondem aos setores intermediários da tipologia. A incorporação de inovações tecnológicas e o desenvolvimento de produtos se dão nesse nível da cadeia produtiva, enquanto as inovações gerenciais concentram-se nas montadoras, receptoras, por sua vez, das inovações técnicas incorporadas pelas autopeças. Por outro lado, as multinacionais são infensas a estímulos para transferências de suas atividades de P&D da matriz para a filial, enquanto as empresas nacionais podem responder bem a incentivos para realização de P&D. A concorrência indireta a que estiveram expostas as empresas de autopeças por conta do Programa Befiex durante as décadas de 70 e 80 deixou um saldo de vigoroso dinamismo, representado pelos espaços de mercado conquistados no exterior pelas empresas líderes de autopeças e pela rentabilidade que apresentaram ao longo da década. Em contraste, as montadoras apresentaram durante a década de 80 um quadro de estagnação, desestimuladas pelo caráter “incontestável” de suas fatias de mercado no Brasil, que é ponto de partida para as avaliações de estratégias futuras.

Isso nos leva a sugerir que as políticas devem ser adequadas às especificidades do setor. Assim, para as empresas receptoras de tecnologia e multinacionais, aponta-se o *stick* de uma política de competição: proibição *per se* de práticas restritivas,³¹ abertura comercial garantindo a pressão competitiva das importações, criação de condições à instalação de outra(s) montadora(s) que desafie(m) o potencial dinâmico das instaladas, controle da importação de veículos prontos por parte das montadoras. Para as fornecedoras de autopeças, os *carrots* de uma política de competição devem ser: incentivos fiscais e creditícios às atividades de P&D (com a definição de metas

31 Através do fortalecimento do aparato institucional e legal hoje disponível em antitruste.

e prazos para alcance de objetivos), estímulo à formação de parcerias entre fornecedoras de autopeças e entre estas e montadoras, critérios para geração de demanda para as empresas fornecedoras em contratos de exportação e, como medida geral para o setor, uma política de desverticalização, com estímulo aos programas conjuntos de desenvolvimento de produtos, de redução de custos e aumento de qualidade.

A abertura comercial foi, dos aspectos que caracterizam o novo ambiente institucional, o que mais influenciou a redefinição das estratégias competitivas na indústria automobilística. As tentativas de superação do padrão de conflito nas relações entre fornecedores e montadoras e empresas e trabalhadores, em direção a relações de parceria e à introdução de inovações tecnológicas e de gestão da produção, são movimentos que os atores envolvidos consideram como impulsionados pelo novo ambiente de exposição à concorrência internacional. Esta influência certamente é reforçada pelo consenso entre os atores com relação à inevitabilidade e à irreversibilidade da abertura comercial. Acrescente-se ainda a concorrência potencial representada por montadoras que, através do mecanismo das exportações, testam o mercado e avaliam a possibilidade de instalação de plantas no país. Essa ameaça, embora desdenhada verbalmente pelas empresas — com a alegação de que o mercado é pequeno —, certamente tem contribuído para a dinamização do comportamento das empresas instaladas.

Os demais aspectos que comporiam o conjunto de medidas de pressão competitiva sobre as empresas — a legislação antitruste e de defesa do consumidor — não têm exercido maior influência sobre o comportamento. Com relação à lei antitruste, as dificuldades operacionais que o governo vem encontrando para sua efetiva aplicação são parte da resposta; mas dois aspectos em especial chamam a atenção nas entrevistas realizadas. Em primeiro lugar, nossos entrevistados respondem sobre a importância da política antitruste com alguma referência à necessidade de aperfeiçoamento da legislação anti-*dumping* — introduzida em 1987 no Brasil com base nas normas do Gatt — e mesmo ao projeto recentemente apresentado pela Fiesp ao Congresso com vistas ao fortalecimento da lei. Ora, a legislação anti-*dumping* busca realizar objetivos diametralmente opostos aos da legislação antitruste. A motivação para aplicação da lei é sempre o temor da concorrência externa para os fabricantes já instalados no país (concorrência que, eventualmente, pode vir a se apresentar como desleal). Em jurisdições onde a legislação anti-*dumping* é aplicada frequentemente e com muito rigor — impondo medidas retaliatórias, sobretaxas, exigindo contenção voluntária por parte do exportador —, não raro as medidas são instadas pela baixa competitividade dos produtos domésticos *vis-à-vis* fornecedores estrangeiros. A preocupação com o aperfeiçoamento da legislação anti-*dumping*, com a maior rapidez dos procedimentos administrativos e das decisões, reflete a preocupação com a reintrodução de algum mecanismo protecionista, que possa vir a ser utilizado desde que a indústria julgue-se efetivamente ameaçada pela concorrência externa.

Em segundo lugar, ouviu-se de parte dos mais variados atores a alegação de que a iniciativa de recurso à lei antitruste é inconveniente no interior da indústria automobilística, dada a possibilidade de retaliação envolvida — cessação do fornecimento de um produto ou cancelamento de um contrato de distribuição —, não obstante exemplos de abuso de poder econômico sejam freqüentes ao longo da história da indústria. A extrema concentração do mercado entre as montadoras de automóveis — apenas três empresas — lhes confere poder de mercado dificilmente questionado por seus parceiros comerciais — distribuidores ou fornecedores. As relações tradicionalmente conflituosas dentro da cadeia têm sido atenuadas, entretanto, pelas parcerias induzidas pelo novo paradigma produtivo. Tal atenuação não deve, porém, evitar uma atitude de vigilância por parte das autoridades antitruste — uma vez efetivamente constituído esse espaço institucional — para impedir eventuais abusos de posição dominante.

Com relação ao Código de Defesa do Consumidor, as montadoras afirmam que o respeito ao consumidor é parte já incorporada de suas filosofias de trabalho. O consumidor é fonte importante de informações sobre qualidade dos veículos e provocador de mudanças importantes nas linhas de produção. As empresas dispõem de setor de atendimento ao consumidor, instalado anteriormente à entrada em vigor da legislação. Essa “reverência” ao consumidor, porém, vem sendo acentuada no ambiente de maior pressão competitiva que a indústria enfrenta; os conflitos envolvendo montadoras e clientes são ainda freqüentes nos consórcios, campeões de queixas nos serviços de atendimento ao consumidor espalhados pelo país: ausência de modelos básicos, atrasos na entrega, cartas de crédito de difícil transação, problemas no rateio de saldo remanescente, diferenciação de preços entre mercado varejo e consorciado etc. Os consórcios, inovação brasileira na ausência de condições de financiamento a longo prazo numa economia de alta inflação, são o principal mecanismo de aquisição de automóveis no país. Como vimos, a definição de novas regras para esse mecanismo é uma das principais reivindicações da indústria, em termos de política regulatória para o setor. Um afinamento entre regulamentação de consórcio e legislação de defesa do consumidor é imprescindível para a adequação das regras de aquisição de automóveis ao novo ambiente institucional.

Bibliografia

- BOYER, R. *A teoria da regulação - uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.
- BONER, R. e Krueger, R. *The basics of antitrust policy: a review of ten nations and the EEC*. Washington, D.C.: World Bank, 1990.
- CARDOSO, F.H. *Autoritarismo e democratização*. São Paulo: Paz e Terra, 1975.

- MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO. *Diretrizes da política industrial de comércio exterior, exposição de motivos*. Brasília, jun. 1990.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses*. São Paulo: USP, 1980 (Tese de Doutorado).
- ERBER, F.S. *Desenvolvimento industrial e tecnológico na década de 90 - uma nova política para um novo padrão de desenvolvimento*. Campinas: Unicamp, 1990.
- . *A política industrial: paradigmas teóricos e modernidade. Aquarella do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- FIORI, J.L. *Sonhos prussianos, crises brasileiras*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1989, mimeo.
- FRITSCH, W. e FRANCO, G. *The quest for efficient industrialization in a technologically dependent economy: The current brazilian debate*. Rio de Janeiro: PUC, 1989 (Texto para Discussão, 229).
- LIPIETZ, A. *Mirages et miracles: problèmes de l'industrialization du tiers monde*. La Decouverte, 1985.
- MACAVOY, P.W. *Industry regulation and the performance of the american economy*. 1ª ed. Inc. USA, Norton & Company, 1992.
- NOLL, R. Economic perspectives on the policies regulation. In: *Handbook of Industrial Organization*. Amsterdam: North-Holland, 1990.
- PINHO, M. *O acordo de preços da indústria automobilística*. Campinas: Unicamp, 1992, mimeo.
- PORTER, M. Choix strategiques et concurrence - techniques du analyse de secteurs. *Economica*, Paris, 1985.
- SHAPIRO, H. *State intervention and industrialization: the origins of the Brazilian automotive industry*. New Haven: Yale University, 1988.
- STIGLER, G.J. The theory of economic regulation. *The Bell Journal Economics and Management Science*, v.2, n.1, p.3-21, 1971.
- SUZIGAN, W. *A indústria brasileira após uma década de estagnação*. Campinas: IE-Unicamp, 1991, mimeo.
- VIANNA, M.L.W. *A administração do milagre: o Conselho Monetário Nacional*. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

A Desregulamentação do Setor Transportes*

Newton de Castro**

Philippe Lamy***

O controle do Estado sobre o setor transportes expandiu-se vigorosamente ao longo das últimas décadas. Ferrovias e portos privados foram estatizados; grandes conglomerados foram criados pela União para gerir e operar esses sistemas (RFFSA e Portobrás); estatais de outros setores ampliaram suas operações nos subsectores de transporte ferroviário e marítimo, bem como na movimentação portuária (*e.g.*, CVRD, Petrobrás); operadoras estatais dominam (ou dominaram) os subsectores de transporte marítimo (Lloyd Brasileiro), de serviços aeroportuários (Infraero), estando ainda presentes no transporte urbano de passageiros, tanto ferroviário (CBTU, Trensurb, Metrô) como também rodoviário, nas grandes capitais (CMTC/SP, CTC/RJ).

Outrossim, o Estado também controla, através do regime de concessão, permissão ou autorização, a entrada de empresas nos subsectores portuário, ferroviário, hidroviário, aéreo e rodoviário de passageiros. O mandato legal de controle da constituição de novas empresas, para fins de limitação da oferta, existe até no setor de transporte rodoviário de carga, no qual predominam transportadores autônomos e empresas privadas de pequeno e médio portes. Nesse caso, contudo, esse tipo de restrição não foi, até hoje, efetivamente posto em prática pela agência responsável. Outros controles e regulamentações também existem em relação a tarifação, tipo de equipamento utilizado, abertura ou fechamento de linhas, rotas e frequências, variando em função do subsector de transporte.

Entretanto, esse modelo estatizante e intervencionista, encontrado em maior ou menor grau nos mais diversos países do mundo, passou a ser

* Texto concluído em julho de 1993.

** Do IPEA/DIPES.

***Pesquisador contratado pelo Projeto PNUD-BRA 93/011.

questionado ainda na década de 70, nas nações industrializadas. A esse processo se seguiu uma intensa onda de desregulamentação e de privatização, liderada pelos Estados Unidos e pela Inglaterra. Essa tendência se alastrou por vários países, chegando finalmente ao Brasil nesta década de 90, quando passou, de fato, a fazer parte do programa e das ações do governo federal. Assim, gradualmente, as primeiras reformas liberalizantes começaram a ser propostas e implementadas,¹ e o programa de privatização ganhou novo ímpeto com a venda de grandes empresas estatais.

Não obstante a determinação do atual governo em levar adiante essas reformas, pouco tem sido discutido sobre seus possíveis impactos. Nesse sentido, muitas questões em relação à eficiência econômica e à distribuição de renda estão ainda sem resposta: qual a estrutura de mercado resultante dessas reformas? Estariam lá os elementos necessários para levar as empresas a ter uma conduta adequada, do ponto de vista da oferta de serviços e dos preços praticados? Caso contrário, estariam as agências governamentais capacitadas a avaliar as condições de mercado e a estabelecer salvaguardas tanto para proteger os consumidores/usuários como para balizar as práticas concorrenciais? Como ficariam a saúde financeira das empresas e as suas possibilidades de crescimento?

Assim, o objetivo deste artigo é o de avaliar alguns casos representativos de mudanças de regulamentações (em estudo ou já aprovadas) que envolvam, direta ou indiretamente, o setor transportes, assinalando seus possíveis impactos em termos do desempenho econômico dos subsetores afetados. Toma-se, inicialmente, o caso da comercialização dos derivados de petróleo e do álcool carburante, não só por seus efeitos sobre o setor transportes como também por se tratar do caso talvez mais divulgado nos meios de comunicação. Em seguida passa-se às reformas regulatórias dos subsetores de transporte aéreo, portos e transporte ferroviário. No primeiro, constatamos um movimento pendular de regulamentação, que teve seu auge na década de 70; o ensaio de desregulamentação iniciado em 1990, por sua vez, já começa a ser revisto. A nova regulamentação dos portos foi o resultado de anos de tentativas frustradas de rever a arcaica legislação que asfixiava o subsetor. A ausência de uma liderança forte do Executivo (que encaminhou inicialmente o novo projeto ao Congresso) e de um projeto inicial bem estruturado permitiu que o processo de negociação do texto legal no Legislativo gerasse uma regulamentação confusa e também omissa em aspectos fundamentais, muito embora contenha alguns avanços significativos. Finalmente, no caso ferroviário, constatamos que parte das disfunções hoje existentes pode ser expli-

1 O Programa Federal de Desregulamentação foi instituído em março de 1990 (Decreto nº 99.179). Neste texto, objetiva-se avaliar os impactos econômicos das medidas e propostas de remoção de obstáculos ao livre exercício da atividade econômica, em detrimento das vertentes de desburocratização e de simplificação de controles, também incluídas no citado programa. Ver, a respeito, Desregulamentação - Ano II, Brasil. Brasília: Presidência da República, 1992.

cada pela ausência de uma regulamentação adequada e de uma agência responsável por sua aplicação.

16.1 - A Comercialização de Derivados de Petróleo e Álcool

O marco fundamental da regulamentação do setor petrolífero brasileiro é o Decreto-Lei nº 395, de 29/4/38, que declara de utilidade pública o abastecimento nacional de petróleo, nacionaliza a indústria de refino e cria o CNP — Conselho Nacional de Petróleo. É nesse decreto que se explicita o princípio do “preço tão uniforme quanto possível em todo o território nacional”.

Até 1969, impunham-se às regiões Norte e Centro-Oeste preços finais de derivados superiores aos das demais regiões. Em 1969, o extinto CNP aboliu o diferencial de preços dos combustíveis em nível das bases de abastecimento. Uma década depois, o mesmo órgão equalizava nacionalmente os preços para o consumidor, incorporando na estrutura de preços uma parcela para a compensação dos diferenciais de frete.²

Dentre os principais impactos dessa política destacam-se: a) a inibição do desenvolvimento de fontes energéticas regionais, em particular de álcool carburante em regiões mais remotas; b) o ressarcimento indevido de fretes; c) a ausência de estímulo tanto para investimento em modos mais econômicos de transporte, em especial o dutoviário e o ferroviário de longa distância, como também para a concorrência entre as modalidades de transporte pelo mercado de frete desses combustíveis.

Ao final de 1991, um conjunto de portarias desregulamentou uma série de aspectos da comercialização de combustíveis e desqualizou os preços em nível dos postos de abastecimento. Isto é, os custos de frete a partir das bases secundárias não mais seriam cobertos pelos fundos de equalização de preços (FUP e Fupa).

Apesar da avaliação bastante positiva dessas medidas, tanto pelo consumidor como por parte das autoridades do DNC — Departamento Nacional de Combustíveis (e até das empresas distribuidoras), a desregulamentação não avançou além das bases secundárias. A excessiva cautela, por parte do DNC, a pressão de alguns grupos de interesse e a falta de solução de aspectos tributários de menor complexidade impediram que a desqualização de preços chegasse às bases primárias.

Não obstante essa reforma ter apenas arranhado a superfície da imensa estrutura regulatória do setor petróleo, teve o grande mérito de demonstrar, junto à opinião pública, os benefícios da concorrência e de um pouco mais

2 Resolução nº 9 de 1969 e Portaria nº 18 de 1978 do CNP, respectivamente.

de transparência do custo da distribuição de combustíveis. Progressos maiores nesse setor esbarram ainda no monopólio da União, estabelecido na Constituição, para o transporte dutoviário e marítimo de petróleo e derivados, bem como para a importação e exportação de derivados e o refino de petróleo.

16.2 - O Transporte Aéreo de Passageiros

A regulamentação dessa atividade se deu *pari passu* com a expansão do setor, que chegou a contar com até 22 companhias aéreas, em 1955. Mas, já em 1973, o Decreto nº 72.898 consolida um oligopólio de quatro companhias de atuação nacional. No âmbito regional, foi criado, em 1976, o Sitar — Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional, que dividiu o país em cinco regiões, atribuídas, em regime de monopólio, a cinco companhias privadas. O decreto de 1973 consolidou, também, a estrutura básica regulatória do subsetor, a qual estabelece controles rígidos, sendo explicitamente contra qualquer tipo de competição. Os controles do DAC — Departamento de Aeronáutica Civil, subordinado ao Ministério da Aeronáutica (este militar), se estendem a tarifas, rotas, horários, tipo de aeronave e operações em geral, e até a publicidade e ao financiamento da compra de passagens. A infra-estrutura aeroportuária também é controlada rigidamente, sobretudo após a criação da Infraero, no final de 1972.

O primeiro movimento para a modernização da regulamentação do setor ocorre com a promulgação, pelo Congresso, do CBA — Código Brasileiro de Aeronáutica, em 1986.³ Esse código conflitava com o restritivo decreto de 1973, tendo essa lei ficado sem regulamentação até meados de 1990.⁴ Pelo novo CBA, fica delegado ao Ministro da Aeronáutica a responsabilidade de expedir instruções para a exploração de serviços aéreos regulares e para a constituição de novas empresas a eles dedicadas. Reza que as concessões ou autorizações serão regulamentadas pelo Poder Executivo, instituindo ainda a doutrina da competição controlada, nos termos: “Os serviços aéreos de transporte regular ficarão sujeitos às normas que o governo estabelecer para impedir a competição ruínosa e assegurar o seu melhor rendimento econômico, podendo, para esse fim, a autoridade aeronáutica, a qualquer tempo, modificar frequências, rotas, horários e tarifas de serviços e quaisquer outras condições da concessão ou autorização.”

Durante o ano de 1990, o Ministério da Aeronáutica inicia a implementação das recomendações da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, editadas em novembro de 1989. Por conta destas vão ser introduzidas várias inovações:

3 Lei nº 7.565 de 1986.

4 O Decreto nº 99.677, de 8/11/90, regulamenta a Lei nº 7.565 e revoga o decreto de 1973.

a) a Transbrasil e a Vasp recebem permissão para operar vôos internacionais, quebrando o monopólio da Varig nesse mercado;

b) o sistema VDC — Vôos Diretos ao Centro é estendido ao trecho Rio — São Paulo (Santos Dumont — Congonhas) que passa a ser servido também pela Rio-Sul, TAM e BR-Central com aviões turbohélices F.27, mas com a mesma tarifa que a ponte aérea;

c) é dada permissão às companhias de criar novas modalidades de tarifas, com confirmação caso a caso pelo DAC, de modo a permitir a ampliação do uso do transporte aéreo: tarifas para idosos, jovens, estudantes em viagens de pesquisa, *stand-by* etc.

Em aplicação à nova regulamentação, o Ministério da Aeronáutica define as condições a serem observadas no processamento de pedidos de autorização para funcionamento de sociedades que se proponham a explorar os serviços de transporte aéreo regular.⁵ Essa regulamentação, no entanto, especifica o regime de “autorização”, que constitui um elemento de delegação a título precário elevando os riscos dos investimentos privados, para o transporte aéreo regular. Alternativamente essa exploração poderia depender de “concessão”, que constitui um contrato bilateral no qual ambas as partes assumem deveres e obrigações mútuos em condições preestabelecidas. Essa portaria, na realidade, bloqueou novamente o mecanismo de entrada no mercado de novas companhias, que o Decreto nº 99.677/90 desbloqueava através da regulamentação do assunto via portarias ministeriais. A figura da “autorização”, embora mais coerente com o espírito da desregulamentação, não deixa de tornar essa regulamentação inconsistente com o espírito do CBA.

16.2.1 - A Flexibilização Tarifária

Em maio de 1991, o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, que centralizava o controle de preços da economia, dá o primeiro passo no sentido da flexibilização tarifária.⁶ Em junho de 1991, o MEFP devolve ao DAC o poder de reajustar as tarifas aéreas. Este aperfeiçoa as regras anteriores, instituindo fatores de ponderação, que vão definir uma escala de variação em torno de uma tarifa básica (esta com peso igual a 1).⁷

Em setembro de 1991, o Departamento de Aeronáutica Civil consolida o princípio da faixa tarifária, dentro da qual as companhias podem livremente diferenciar os seus preços de passagens. Estabelece um limite superior em +0,32 e inferior em -0,50 em relação à tarifa básica nacional igual a 1 e à

5 Portaria nº 789/GM5, de 20/11/90.

6 Portaria nº 307, de 6/5/91.

7 Portaria nº 196/DGAC, de 27/6/91. Posteriormente, a Portaria nº 247/SPL, de 7/8/1991, virá especificar que esse novo sistema não se aplica à ponte aérea Rio — São Paulo.

básica regional igual a 1,3, e que as empresas deverão propor, individualmente, o emprego de qualquer tarifa dentro da faixa determinada, especificando os trechos em que será utilizada e as condições de aplicação a ela associadas.⁸ Em fevereiro de 1992, finalmente, é instituída a liberdade monitorada das tarifas aéreas domésticas, ficando para o DAC estabelecer as regras de funcionamento do regime tarifário, proceder ao monitoramento das tarifas praticadas pelas empresas e intervir sempre que estivessem ultrapassados os limites estabelecidos.⁹

As tarifas domésticas comparam-se favoravelmente em nível internacional. As estimativas existentes mostram que a tarifa inteira brasileira corre de 2% abaixo até 19% acima da tarifa inteira americana correspondente de 1983, dependendo da distância do voo. Tendo em vista essas comparações de médias, poder-se-ia argumentar que os regulamentadores brasileiros seriam capazes de estabelecer níveis de tarifas adequados sem o inconveniente da competição. Deve-se considerar, no entanto, que: *a*) os custos brasileiros, especialmente salários, taxas de pouso e decolagem, uso de pátio e de navegação, são menores do que em países desenvolvidos (a parte de salários no total dos custos ultrapassa os 40%); e *b*) uma tarifa média apropriada não garante que um segmento específico do mercado tenha uma tarifa adequada. A esse respeito, é provável que passageiros de rotas de alta densidade e/ou longa distância estejam subsidiando aqueles das rotas de baixa densidade e/ou curta distância. Mais ainda, a prática de descontos e promoções no mercado americano (usado na comparação) é, certamente, mais intensa do que no Brasil, fazendo com que a tarifa média efetivamente cobrada seja inferior.

16.2.2 -A Prática da Doutrina de Competição Controlada

Em setembro de 1992, além de ratificar o sistema de flexibilização tarifária instaurado em 1991, o MAer reviu a estrutura regulatória do subsetor. Dessa feita, permite que realmente novas empresas se candidatem para explorar serviços de transporte aéreo público, regular, de âmbito nacional ou regional, e não-regular.¹⁰ Ademais, reestrutura o Sistema de Transporte Aéreo Regular, dando definição às linhas aéreas regulares e fixando as condições ao seu acesso, e cancelamento do mesmo, pelas companhias aéreas nacionais ou regionais. Assim, toda companhia de aviação regular deverá ter um “plano básico de linhas”, que será aprovado pelo DAC, inclusive cada alteração posterior, levando em conta cinco aspectos econômicos e técnicos. Também o aumento de oferta numa linha aérea regular deverá ser autorizado a partir da análise de quatro requisitos de tráfego. Para operacionalizar todo esse

8 Portaria nº 322/SPL.

9 Portaria nº 75/GM5, de 6/2/1992.

10 A Portaria nº 686/GM5/92 vem oportunamente substituir a inconsistente Portaria nº 789/GM5/90, dessa vez respeitando os termos do CBA.

processo, o DAC disporá de um órgão colegiado: a CLA — Comissão de Linhas Aéreas, de caráter consultivo, integrado por membros do próprio DAC, representantes de todas as companhias de transporte aéreo regular, da Infraero e da Diretoria de Eletrônica e Proteção ao Voo.¹¹

A nova regulamentação fixa, também, em no máximo 50% a participação de uma empresa ou associação de empresas na oferta autorizada do segmento de transporte que explora (nacional ou regionalmente).¹² E, por fim, revoga a proibição feita às companhias de âmbito nacional de controlar mais de 1/3 do capital votante das companhias regionais (caso Varig — Rio-Sul).¹³

Estabeleceu-se, nessa ocasião, o conceito de “linhas aéreas especiais”, que “ligam, sem escalas, dois aeroportos centrais ou um aeroporto central com a Capital Federal, a fim de atender, essencialmente, ao transporte executivo”, sendo aeroportos centrais: Santos Dumont (SBRJ), Congonhas (SBSP), Pampulha (SBBH). Essas linhas poderão ser exploradas pelas companhias regulares, com prioridade para as de âmbito regional, à exceção da linha Santos Dumont — Congonhas — Santos Dumont, que será explorada, prioritariamente, pelas companhias de âmbito nacional. Mas para ter acesso a essas linhas, as companhias regionais deverão ter uma participação mínima na oferta global de transporte aéreo regional (linhas especiais excluídas) igual a 15%. O equipamento aéreo para operar essas linhas deverá ser adequado à infra-estrutura dos aeroportos centrais (desaparece aqui a obrigação de uso de aviões turboélices de menor capacidade, conforto e velocidade).¹⁴

Os serviços regulares das linhas aéreas especiais poderão, eventualmente, ser executados através do sistema de *pool* entre empresas credenciadas, dependendo de autorização do DAC, que determinará também se este pode ou não oferecer mais de 50% dos assentos-quilômetro. Caso não haja *pool*, o DAC fixará a participação de cada empresa na oferta total de assentos-quilômetro. Os horários para operar as linhas especiais deverão ser requeridos

11 Portaria nº 687/GM5/92.

12 A Lei nº 8.158, de 8/1/1991, institui normas e cria mecanismos para a defesa da livre concorrência e a liberdade da iniciativa privada dentro de uma economia de mercado. Assim, define como delito qualquer prática econômica assimilável a *dumping*, cartel e açambarcamento, estabelecimento de situações de oligopólio ou monopólio e modifica o Artigo 74 da Lei nº 4.137/62 relativa a práticas de abuso do poder econômico. Institui, em particular, a obrigação de submeter à aprovação da SNDE — Secretaria Nacional de Direito Econômico, do Ministério da Justiça, “qualquer forma de concentração econômica (...) cuja consequência implique a participação da empresa ou grupo de empresas resultante em 20% de um mercado relevante de bens ou serviços” (na nova redação do Artigo 74, Lei nº 4.137/62). A partir dessa lei o transporte aéreo deverá encontrar o caminho certo entre a “competição ruinosa” e a livre concorrência.

13 Revoga a Portaria nº 022/GM5/76 que regulamentava o Decreto nº 76.590/75 de criação do Sítar.

14 Portaria 688/GM5/92.

ao DAC via CLA. Enfim, a linha especial é de operação exclusiva, não podendo fazer conexão com vôos nacionais mas apenas regionais.

A linha Santos Dumont — Congonhas, a chamada ponte aérea Rio — São Paulo, teve regulamentação específica. A Portaria nº 689/GM5/92 dispõe sobre a ponte aérea Rio — São Paulo e institucionaliza, mais uma vez, o *pool* formado entre as três companhias nacionais, deixando a estas a iniciativa de abri-lo a outras ou não, por voto de unanimidade. Quando a demanda indicar a necessidade de aumento de oferta, esse será feito prioritariamente pelo *pool*. Porém, o DAC poderá autorizar outras empresas a operar a ligação, quando esse serviço vier a contribuir para a melhoria do atendimento aos usuários.

Foi ainda fixado o coeficiente do adicional tarifário, destinado à suplementação tarifária de linhas aéreas regionais, e disciplinados a cobrança, o recolhimento e a aplicação do produto de sua arrecadação. Esse adicional, criado pelo Decreto nº 76.590/75 que institui o Sítar, continua em 3% sobre a tarifa de todos os bilhetes de passagem das linhas aéreas nacionais e especiais, cabendo ao DAC a fiscalização e o controle do seu recolhimento e da aplicação do seu produto. As novas regras de aplicação da arrecadação do adicional limitam esta a linhas aéreas regionais, operadas por aeronaves cuja configuração básica não exceda a 30 assentos, e que sejam linhas aéreas pioneiras (não operadas por companhia regular há pelo menos três anos); ou linhas aéreas essenciais (ligação entre duas localidades, que não seja executada por qualquer outra companhia regular, com pelo menos uma frequência diária, e/ou que não se caracterize como preponderantemente turística).¹⁵

Esta regulamentação foi acompanhada de dispositivos renovando as concessões das companhias aéreas de âmbito regional, criadas na ocasião da implantação do Sítar. As novas concessões estendem-se a todo o território nacional, desaparecendo a noção de regiões de operação.

16.2.3 - O Impacto das Reformas

A estrutura regulatória atual gerou uma situação ambígua para as empresas. De um lado, dispõem de relativa flexibilidade tarifária, de outro, permanecem engessadas em um rígido esquema de concessão, que limita e inibe fortemente adequações na capacidade ofertada, em qualquer uma de suas dimensões. A pesada regulamentação de atribuição e de eliminação de linhas leva as companhias a serem extremamente cautelosas em propor qualquer mudança, especialmente em termos de cancelamento de linhas, pois cada mudança pode se tornar permanente. Essa rigidez afeta também a capacidade das companhias de oferecer combinações preço-quantidade que sejam mais adequadas às condições do mercado e aos parâmetros tecnológi-

15 Portaria nº 690/GM5/92.

cos. Isso se aplica tanto às rotas de alta densidade quanto às de baixa densidade.

Em particular, contribuem para tanto as portarias divulgadas em setembro de 1992 que:

a) ratificam a existência oficial de conselho consultivo como é o caso da CLA, no qual se encontram as companhias para opinar sobre pedidos de modificação de linhas ou horários, apresentados por uma ou várias delas;

b) consolidam, em nome da tradição, o regime de *pool* na ligação Rio — São Paulo (Santos Dumont — Congonhas), limitando a oferta de serviços ao binômio: 1) avião — preço ida/volta = US\$210, tempo de viagem entre pontos de 40 minutos; 2) ônibus — preço ida/volta = US\$20, tempo de viagem entre pontos de 6 horas;

c) restringem a oferta das linhas especiais que apresentam razoável densidade de tráfego potencial e deveriam, em princípio, oferecer as condições para um regime de maior concorrência.

O MAer fez acompanhar a publicação das suas portarias, de setembro de 1992, de um documento intitulado “Política para os Serviços de Transporte Aéreo Comercial” que previa a “livre competição, com a retirada gradual e progressiva da extensa e ampla regulamentação que limita sua exploração”.¹⁶ A distância, se não a contradição, entre o enunciado e a realidade regulamentar vem indicar a pouca atração e intimidação com regimes de maior concorrência por parte do órgão regulamentador.

Um dos principais resultados é que a estrutura de linhas permanece praticamente inalterada há décadas, não obstante a radical mudança de tecnologia do setor (isto é, de aviões de pequena capacidade para os *wide-bodies*). Uma flexibilidade maior da oferta iria, provavelmente, tomar a forma de uma ampliação das combinações preços/qualidade de serviço. Embora não seja possível obter uma queda consistente das tarifas em todos os segmentos do mercado, a desregulamentação da oferta deve trazer uma redução nas tarifas das rotas de longa distância e/ou alta densidade e um aumento nas de curta distância e/ou baixa densidade de tráfego. Alguns sistemas tipo *hub and spokes* devem começar a aparecer nas conexões inter-regionais, beneficiando em particular as rotas para e das regiões Sul e Sudeste, e para e das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.¹⁷ Como resultado, alguns Boeing 737, menores, e os obsoletos Boeing 727, que voam nessas rotas, poderiam ser substituídos. Essa combinação de aviões maiores em vôos de longa distância, com liberdade de estabelecer níveis de tarifas e

¹⁶ Gazeta Mercantil, 23/9/92.

¹⁷ Vale notar que a distribuição geográfica das origens e destinos no Brasil não parece ser a mais adequada à implantação desse tipo de sistema, pelo menos quando comparada àquela dos Estados Unidos, por exemplo.

de serviços, pode beneficiar os passageiros que preferem qualidade de serviço e tarifas menores. Muitos desses passageiros potenciais estão estrangulados entre o barato, mas extremamente causativo e custoso em tempo, ônibus interestadual e o dispendioso avião a jato.

Há indicações seguras de que o número de transportadoras deve crescer, pelo menos inicialmente, em várias rotas. O aumento dos serviços fornecidos pelas companhias regionais nas maiores rotas desde 1989 é uma comprovação dessa previsão. Da mesma maneira, as maiores empresas poderão concentrar seus vôos entre um menor número de cidades. Em consequência, novos mercados estão se abrindo para as transportadoras regionais. Além disso, a demanda de serviços aeroportuários pode se modificar significativamente devido aos sistemas *hub and spokes*. Uma agenda inicial de desregulamentação do setor deveria considerar, entre outros:

- a) a revisão da estrutura tarifária, de maneira a permitir a diferenciação da tarifa unitária entre rotas;
- b) a flexibilização das linhas e rotas, assim como da alocação de aeronaves;
- c) a extinção da operação em *pool* (ponte aérea);
- d) a flexibilização tarifária dos serviços aeroportuários;
- e) a revisão das previsões de investimentos em aeroportos, em função de novos esquemas de rotas aéreas, em um ambiente desregulamentado;
- f) a abertura do mercado nacional aos vôos *charters* e às companhias de âmbito regional.

16.3 - Os Serviços Portuários

Em 12 de abril de 1990, foi promulgada a Lei nº 8.029, que autorizava o governo federal a extinguir a Portobrás. Essa era uma empresa pública (100% do seu capital pertenciam à União) vinculada ao Ministério dos Transportes, que teve sua criação autorizada pela Lei nº 6.222, de 10/7/1975. Sua finalidade consistia em realizar atividades relacionadas com a construção, administração e exploração dos portos e das vias navegáveis interiores, exercendo a supervisão, a orientação, o controle e a fiscalização sobre uma gama extremamente variada de instituições, divididas em dois grandes grupos: a) o Sistema Portobrás (companhias docas e portos administrados diretamente); b) as concessionárias de portos (autarquias estaduais e empresas privadas); e c) os terminais de uso privativo. A Portobrás sucedeu à autarquia federal DNPVN — Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, até então órgão regulamentador das atividades portuárias e de navegação fluvial, extinto na mesma ocasião.¹⁸ As atribuições de fiscalização, controle e

18 Art.2º da Lei nº 6.222/75.

planejamento exercidas pela Portobrás foram transferidas, sucessivamente, para departamentos dos extintos Ministérios da Infra-Estrutura, dos Transportes e Comunicações e do atual Ministério dos Transportes.

É importante assinalar que os terminais privativos movimentam cerca de 80% da carga que transita pelo sistema portuário brasileiro, essencialmente granéis, predominando o minério de ferro na exportação e o petróleo cru na importação.

Em relação à base legal do setor, temos que a Constituição Federal de 1988 declara ser de competência da União: "Explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão (...) os portos marítimos, fluviais ou lacustres." Além de dispor que compete privativamente à União legislar sobre o "regime dos portos". Adicionalmente, havia o conjunto de decretos de 1934 que definia a natureza dos serviços portuários e as atribuições dos portos organizados. A participação do setor privado na atividade portuária estava amparada no Decreto-Lei nº 5, de 4/4/1966, que criava o conceito de "Terminal Privativo", permitindo a "embarcadores ou terceiros (...) construir ou explorar instalações portuárias, desde que a construção seja realizada sem ônus para o Poder Público ou prejuízo para a segurança nacional e a exploração se faça para uso próprio."

A legislação que dizia respeito aos trabalhadores da estiva, os quais exercem atividades de carga e descarga na embarcação, se encontrava nos decretos de 1934, na CLT — Consolidação das Leis do Trabalho, e no RTM — Regulamento do Trabalho Marítimo. Os artigos 255 e 257 da CLT definiam que o trabalho de estiva "só poderá ser executado por operários estivadores ou por trabalhadores em estiva de minérios, nos portos onde os houver especializados, de preferência sindicalizados, devidamente matriculados na Capitania dos Portos ou em suas Delegacias ou Agências." Não distinguia entre portos públicos, privados ou privativos e proibia o recurso a pessoal com vínculo empregatício ou tripulação, exceto nos navios graneleiros de produtos líquidos ou nos de produtos sólidos automatizados. Além disso, a Lei nº 2.196, de 1/4/1954, havia conferido atuação exclusiva, no cais e além do cais, aos estivadores, conferentes, vigias, consertadores, arrumadores. A Lei nº 4.858/65 reforçava essa orientação ao atribuir competência à CMM — Sunamam, hoje DNTA, e ao CSTM — Conselho Superior do Trabalho Marítimo, para fixar a mão-de-obra de estiva de embarcação.

Em relação à desregulamentação do setor portuário, é interessante confrontar as principais características do Projeto de Lei nº 8, enviado ao Congresso pelo Executivo em fevereiro de 1991, com a Lei nº 8.630, finalmente aprovada e publicada em 26/2/93.

Sumariamente, as principais características do projeto original eram:

a) todos os agentes envolvidos, direta ou indiretamente, na Operação Portuária, poderiam contratar livremente serviços de movimentação de carga e correlatos, ou fazê-los por si próprios;

b) as relações trabalhistas poderiam ser livremente negociadas, tais como remuneração, tamanho dos ternos, jornadas de trabalho;

c) qualquer agente poderia ser um operador portuário e servir cargas próprias ou de terceiros;

d) abrir a possibilidade de livre revisão da estrutura tarifária dos portos públicos.

Já a lei aprovada pelo Congresso cria a figura do CAP — Conselho de Autoridade Portuária, responsável por dar diretrizes e normatizar as atividades dos portos públicos. As AP — Administrações Portuárias cabe propor estruturas tarifárias e operacionais adequadas aos respectivos sistemas portuários e submetê-las aos devidos Conselhos de Autoridade Portuária para homologação. Dessa forma a questão tarifária é remetida para negociação entre as partes representadas no CAP, sem a definição de maiores critérios ou salvaguardas para usuários menos representados nos conselhos.

Ao que parece, o legislador tem confiança de que o processo de negociação nos CAP e a concorrência entre os portos constituem forças suficientes para se atingir a adequação das tarifas. Essa questão tarifária se torna ainda mais indefinida, na lei aprovada, no caso de licitação para arrendamento de instalações portuárias de uso público, uma vez que não aborda o aspecto da exclusividade do uso de instalações.

Em relação à questão da modalidade da exploração portuária, a lei admite a figura da instalação portuária de uso privativo misto. Nesse caso foi removida uma grande restrição em relação à movimentação de carga exclusivamente própria por terminais privativos, conforme estabelecia a legislação passada. Nesse particular, prevê-se também a extinção da cobrança de tarifas dos terminais privativos pelos portos organizados, sem contrapartida efetiva de serviços. Há que se ressaltar ainda a importância da definição do que seria a área do porto, que tem grandes implicações, nessa lei, para o regime jurídico a que estará submetida cada instalação portuária de uso privativo, bem como a delegação para o Poder Executivo desmembrar as atuais concessões para exploração. Note-se que essa delegação é dada sem que tenha conotação de diretriz a ser seguida pelo Poder Executivo, nem se definem as situações em que tal procedimento seria recomendado.

No que diz respeito à operação portuária, propriamente dita, a nova lei cria a figura do OP — Operador Portuário que será o agente executor da movimentação de carga e armazenagem. Em princípio, qualquer pessoa jurídica que se qualificar poderá ser OP. No entanto, essa qualificação é feita pela Administração Portuária que, por sua vez, já está de antemão qualificada como OP na lei. A Administração Portuária fica assim nessa situação

particular de qualificar aqueles que seriam seus próprios concorrentes. As exigências para qualificação, por sua vez, serão expedidas pelos CAP em que tem voto, inicialmente, somente a Administração Portuária, que é o único OP no primeiro instante, e, posteriormente, os demais OP já qualificados. Não é difícil imaginar que eventualmente possam existir pressões dos OP já qualificados junto, talvez, com outros blocos, no sentido de dificultar a qualificação de novos OP.

A questão mais delicada da lei diz respeito às relações trabalhistas. A lei aprovada recria as figuras do TP — Trabalhador Portuário, e do TPA — Trabalhador Portuário Avulso, bem como, em cada porto, órgão (OGMOP — Órgão de Gestão de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário) para gerir um cadastro aberto para os TP e seletivo para os TPA (seletivo no sentido de que estabelece número de vagas, forma e periodicidade para acesso a esse registro de TPA). Ademais, a lei assegura o registro dos TPA existentes em 31/12/90 e dos TP de capatazia demitidos sem justa causa. Estabelece que a contratação de TP de estiva, conferência, conserto e vigilância, com vínculo empregatício, só pode ser feita entre TPA registrados. Outro aspecto notável é que a lei congela a atual proporção entre TPA e TP com vínculo empregatício das Instalações Portuárias de Uso Privativo.

Esse interesse do legislador de garantir com exclusividade o mercado de trabalho para o TPA contrasta com a criação de uma indenização para o cancelamento de seu registro, de aproximadamente US\$13 mil e mais um adicional de US\$3 mil, caso o TPA venha a subscrever capital de sociedade comercial com objeto de atividade de OP. Essa indenização será paga através de um fundo alimentado pela arrecadação de um novo imposto sobre o comércio exterior de 0,6 a 1 Ufir por tonelada movimentada, a vigorar pelo período de quatro anos. O montante arrecadado deve girar em torno de US\$100 milhões/ano.

Por outro lado, as estimativas para o custo econômico total da movimentação portuária giram em torno de US\$3 bilhões/ano, incluindo o custo de oportunidade dos navios e da carga. Desses, cerca de 2/3 seriam incorridos nos portos públicos, em contraste com o volume inferior a 1/4 de tonelada movimentada. O componente de custo mais importante seria o custo de oportunidade das embarcações, que representa cerca de 40% do total, ou seja, perto de US\$1 bilhão/ano. O raciocínio prossegue da seguinte forma: bastaria um ganho de 10% do tempo médio de permanência dos navios no porto para compensar os recursos arrecadados para o fundo de indenização. Esse aumento de produtividade seria facilmente obtido, mesmo nos termos atuais da lei. Ganhos maiores seriam obtidos se fossem ainda mais flexibilizadas as regras de contratação do trabalhador portuário.

Note-se que estamos diante de um jogo de soma positiva, no qual é possível fazer com que todas as partes ganhem mais, caso se avance no sentido da desregulamentação. Relembrando não só as restrições mencionadas anterior-

mente, como também o fato de a própria lei, ciente da importância de uma melhor coordenação da atividade portuária, dar diretriz no sentido de que cinco anos após a publicação da lei deve se buscar a multifuncionalidade do trabalho portuário, em contraste com a inadequada rigidez na divisão de funções em vigor até agora. Fica aí uma questão para o legislador: não caberia ser mais generoso na indenização do TPA e, em contrapartida, caminhar no sentido de uma legislação que já incorporasse avanços concretos visando à multifuncionalidade e à flexibilização das regras de contratação do trabalho portuário?

16.4 - O Transporte Ferroviário

Quando a RFFSA foi criada em 1957, 18 das 22 ferrovias que estavam sob controle do governo federal foram imediatamente incorporadas ao patrimônio da RFFSA. Doze destas eram diretamente subordinadas ao DNEF — Departamento Nacional das Estradas de Ferro; quatro eram autarquias; e duas estavam sob regime de administração especial. Ao DNEF foi atribuído o papel de supervisão, planejamento e controle do sistema ferroviário, que passou a ser feito de maneira mais independente, uma vez que o DNEF se viu aliviado do ônus de ser regulamentador e operador.

Cinco anos depois, em 1962, o papel institucional do DNEF foi, pelo menos teoricamente, fortalecido pela Lei nº 4.102/62, que o transformou em autarquia e criou também o Fundo Nacional de Investimento Ferroviário. Este era alimentado com 3% da renda fiscal federal e uma sobretaxa de 10% sobre as tarifas ferroviárias. Esse fundo era administrado pelo DNEF, mas o esforço fiscal dos anos 60 teve vida curta e a prioridade explícita foi dada ao setor rodoviário.

O destino do DNEF foi selado pela falta tanto de vontade política quanto de controle dos recursos para investimentos: em 1974 a autarquia era declarada extinta pela Lei nº 6.171/74. Essa lei também repassou para a RFFSA várias das responsabilidades do DNEF; nomeadamente, fiscalizar os serviços ferroviários, promover a coordenação dos estudos sobre tarifas e custos, planejar a standardização do sistema ferroviário; assistir qualitativa e quantitativamente o subsetor; e executar a componente ferroviária do Plano Nacional de Transporte. Mais tarde, em 1975, a Contadoria Geral de Transporte e o Conselho de Transportes e Tarifas foram também extintos e as suas tarefas relacionadas ao controle e coordenação do tráfego mútuo e ao rateio entre as ferrovias da receita gerada, estas atribuídas à RFFSA.

Com essas opções institucionais, o sistema ferroviário foi deixado sem força efetiva de regulamentação e de coordenação. Não é surpreendente que até hoje o tráfego mútuo entre empresas do sistema ferroviário esteja na sua infância, mesmo entre as superintendências da RFFSA. Hoje, o Ministério dos Transportes tem um departamento encarregado do controle e da coordenação dos transportes terrestres, mas sua influência sobre o subsetor ferroviário é pequena. De forma diferente de outras autarquias como o DNER (para as rodovias e transporte rodoviário) ou o DAC (aeropostos e transporte

aéreo), esse departamento nunca teve tradição em definir e fiscalizar qualquer obrigação regulamentar para o subsetor. Muito pelo contrário, parte dessas obrigações foi delegada diretamente à própria RFFSA.

Pode-se afirmar que, diferentemente de outros subsetores — tais como o portuário ou o de transporte aéreo —, o texto de regulamentação ferroviária no Brasil não é limitativo. Antes pelo contrário, pode-se dizer que o subsetor carece de uma regulamentação apropriada e, mais importante, de compromisso com sua implementação. Note-se que a regulamentação ferroviária foi estabelecida pelo Decreto nº 51.813/63 (sucedido pelo Decreto nº 90.959/85 que só passou a vigorar, efetivamente, em 1991), tendo sido concebida para as especificidades de um serviço do tipo público. Isto é, o regulamento é uma peça de legislação inspirada nos caminhos de ferro do começo do século, que carregavam cargas avulsas de vários transportadores e também passageiros, cobravam tarifas publicadas e os seus trens tinham horários predeterminados, parando em cada estação. Dezenas de artigos dizem respeito basicamente a aspectos menores das obrigações das estradas de ferro, tipologias, procedimentos próprios e nomenclaturas. Muito pouco é dito a respeito de política comercial, concorrência de mercado e obrigação de acordos de tráfego mútuo.¹⁹ Atualmente, o sistema ferroviário é quase tão fragmentado como o da época da criação da RFFSA. Isto a despeito do intenso fluxo de carga, principalmente no eixo Norte-Sul do país.

Deve-se mencionar que, apesar da ausência de regulamentação ferroviária específica efetiva, a interferência geral do governo na economia teve grandes impactos sobre a RFFSA e, em menor extensão, sobre a Fepasa — Ferrovias Paulistas S.A. Congelamentos e controles de preços públicos, instaurados durante os anos 80 e 90, perturbaram a saúde financeira dessas companhias. Além disso, a RFFSA foi submetida a todo tipo de interferências políticas, especialmente durante os anos 80, que quebraram a continuidade necessária à implementação de planos consistentes e levaram a RFFSA a despender preciosos recursos a serviço de interesses menores.

Mais ainda, o impacto da intervenção governamental em outros setores da economia que demandam transporte foi determinante sobre o comportamento da ferrovia. A presença do Estado em dois setores básicos da economia (aço e petróleo) e na comercialização de grãos (trigo, carvão e álcool carburante) deu à RFFSA e à Fepasa um confortável nicho para explorar, garantindo suas sobrevivências. Contudo, a onda de desregulamentação e de privatização, avançando a partir de 1990, sacudiu essas posições comerciais passivas das ferrovias. O governo federal livrou-se da comercialização do trigo e do carvão, revogou a legislação que igualava geograficamente os preços do aço — está privatizando as plantas de aço — e começou a desregulamentação da comercialização e dos preços dos combustíveis automotivos a partir das bases

¹⁹ Nos Estados Unidos, por exemplo, a legislação federal define como crime qualquer ação que impeça ou dificulte o comércio interestadual. Assim, uma composição ferroviária de uma empresa pode exigir licença para trafegar pelas linhas de outras empresas, desde que haja capacidade nas respectivas linhas.

secundárias. Ademais, as ferrovias estão em perigo de perder o seu melhor cliente — a Petrobrás —, em algumas linhas troncais, em virtude da construção de oleodutos.

A inclusão da RFFSA no Programa Federal de Desestatização abriu a oportunidade de rever o funcionamento do sistema ferroviário brasileiro. Antes, porém, de se imaginarem soluções cartográficas, tais como uma nova regionalização dessa empresa, tem que se ir a fundo na análise de seus problemas. E um dos maiores é certamente a ausência de uma regulamentação adequada.

16.5 - Conclusão

À guisa de conclusão geral, tem-se que os avanços das reformas regulatórias foram dificultados, principalmente, por fatores internos e comuns aos agentes do próprio Poder Público.²⁰ Dentre esses fatores, destaca-se a cultura das agências regulatórias avessa a qualquer tipo de flexibilização, em particular da ampliação da oferta de serviços através da entrada de novas empresas (mais do que a flexibilização de preços e tarifas). Sobrepõe-se, ainda, o fato de que algumas dessas reformas não foram antecedidas por esforços no sentido de compreender melhor a dinâmica econômica de cada setor afetado. Em tais circunstâncias, acabam por predominar os interesses de grupos mais organizados — via de regra, das empresas ofertadoras ou usuárias e dos sindicatos de trabalhadores —, bem como a cultura das próprias agências governamentais. Desafortunadamente, essa situação ambígua por vezes resulta em reformas sem um paradigma referencial claro e sem a definição dos resultados a serem alcançados. Não raro, os desempenhos econômicos aparentemente inferiores por vezes obtidos, e/ou as pressões dos grupos de interesse, passam a justificar argumentos no sentido do retorno às situações anteriores.

Ao que tudo indica, qualquer avanço nessa área deverá ser conseguido somente com muito esforço e tempo. Inicialmente, não há como esperar avanços em prol do “bem comum” (geralmente pouco representado nos foros de discussão) sem um mínimo de estabilidade política e de diretrizes para a administração pública. Ademais, os órgãos governamentais que cuidam desses setores necessitam ser reconstruídos, seus quadros treinados e mantidos, de forma a poder minimamente avaliar o desempenho econômico de seus respectivos subsectores.

Ademais, a exemplo do caso bem-sucedido da desqualificação parcial do preço dos derivados de petróleo, faz-se necessário avaliar e divulgar mais amplamente os resultados das reformas. Somente o apoio da sociedade poderá dar sustentação a um movimento que, em princípio, procura tirar privilégios de uns poucos em benefício de muitos.

20 Outro caso recente de fracasso da tentativa de flexibilização regulatória ocorreu no âmbito do subsector de transporte rodoviário interestadual de passageiro, no período de 1991/92.

Uma Avaliação Setorial da Política de Incentivos às Exportações no Brasil*

Armando Castelar Pinheiro**

Cláudia Pio Borges***

Sonia Zagury***

Mário Mesquita***

Os incentivos fiscais e creditícios às exportações constituem um importante instrumento da política comercial brasileira, tendo complementado a política cambial em episódios diversos dos últimos 25 anos. É compreensível assim o interesse que o tema tem suscitado entre os economistas do país. Neste sentido, poderiam ser citados, entre os estudos mais importantes do ponto de vista metodológico, e sem pretender ser exaustivo, os trabalhos de Musalem (1981), Braga (1981), Oliveira (1984), Baumann e Moreira (1987), Bontempo (1988), Pianni *et alii* (1988) e Baumann (1989).¹ Em contraste com a profusão de artigos com estimativas para o total das exportações de manufaturados, encontram-se poucos trabalhos na literatura que estimem de maneira desagregada a estrutura de incentivos no Brasil. Quatro exceções a esta regra são Barros *et alii* (1975), que relacionam a eficiência produtiva local com os incentivos para 60 produtos agrícolas e industriais; Pastore *et alii* (1978), que quantificam para o ano de 1975 os incentivos de isenção de IPI e ICM, dos créditos-prêmio de IPI e ICM e do *drawback* segundo os 99 capítulos da NBM; Baumann e Braga (1986), que medem os incentivos financeiros de pré-embarque em nível setorial para 1982 e 1983; e Coes (1988), que obtém estimativas setoriais para o período 1963/77.

* Os autores agradecem o auxílio de José Mauro Moraes na obtenção de dados sobre a Beflex, o apoio computacional de Carmem Falcão Argolo, a assistência de pesquisa Cláudia Costa e o financiamento do projeto Gesep/Bird 2347-BR e do CNPq processo 350083/92-4.

** Do IPEA/DIPES.

***Pesquisadores contratados pelo Projeto PNUD-BRA 93/011.

1 Musalem (1981) estima uma série de incentivos para as exportações de manufaturados durante o período de 1964 a 1977 e elabora uma metodologia de cálculo dos incentivos financeiros que foi incorporada a trabalhos posteriores. Braga (1981) quantifica os subsídios fiscais para o ano de 1978 e analisa qualitativamente a distribuição dos subsídios segundo o tamanho, a origem de capital, a região geoeconômica e o gênero industrial das empresas. Oliveira (1984) e Pianni *et alii* (1988) analisam detalhadamente o programa Beflex e o regime *drawback*, respectivamente. Baumann e Moreira (1987) mensuram os incentivos mais importantes, à exceção da Beflex, para os produtos manufaturados durante o período de 1964 a 1985. Bontempo (1988) quantifica os incentivos efetivamente concedidos, ao contrário da maior parte dos trabalhos na área, que trabalham com valores máximos. Baumann (1989) atualiza os cálculos de alguns incentivos apresentados em Baumann e Moreira (1987) e inclui estimativas para os incentivos da Beflex.

O objetivo deste trabalho é contribuir para esta literatura, quantificando os incentivos concedidos às exportações dos 23 gêneros definidos pelo IBGE no período 1980/91. Oito incentivos mais importantes são avaliados: isenções de IPI e ICM, crédito-prêmio de IPI, *drawback*, Befiex, redução de imposto de renda e incentivos financeiros pré e pós-embarque.

O trabalho está organizado em três seções. A primeira seção historia brevemente a política comercial brasileira, analisando as razões que levaram à implementação de uma política de incentivos às exportações e concluindo com uma descrição das alterações promovidas a partir de 1990. A segunda seção apresenta os procedimentos adotados no cálculo dos incentivos. A última seção analisa os resultados obtidos e conclui o trabalho.

17.1 - Evolução Histórica da Política de Promoção às Exportações

A origem dos incentivos às exportações remonta à década de 50, com a intensificação do processo de substituição de importações e do viés antiexportador dele decorrente. Contudo, apenas no período 1964/74 a política de incentivos ganharia importância [Coes (1988) e Braga e Tyler (1989)].

Em junho de 1964, o governo implementou o *drawback* — um incentivo fiscal existente desde a Reforma Tarifária de 1957 —, que permitia a isenção do pagamento de IPI, Imposto de Importação (II) e outras taxas na importação de insumos que integrassem a produção de bens manufaturados a serem exportados. Outros incentivos foram criados nessa época. Em 1964, as exportações de produtos industrializados passaram a ser isentas de IPI. A partir de 1967 esta isenção passou a cobrir também o ICM. Além disso, em ambos os casos, os exportadores ainda se beneficiavam do direito de manter créditos fiscais relativos a impostos sobre insumos que entrassem na composição do produto exportado.

Em agosto de 1964, foi criada a primeira linha de crédito para financiamento de capital de giro, o Fundo de Democratização do Capital de Giro, que, entretanto, não chegou a operar de fato. Entre os incentivos creditícios estabelecidos posteriormente, cabe destacar, na categoria de pré-embarque, o Fundo de Financiamento à Exportação — Finex, criado em junho de 1966 —, que se destinava ao financiamento das vendas externas de bens de capital e bens de consumo duráveis e o financiamento para capital de giro de empresas exportadoras de industrializados, estabelecido em novembro de 1967. Na categoria dos financiamentos pós-embarque, a equalização das taxas, criada através da Resolução nº 509 do CMN, e o financiamento direto ao exportador com recursos do Finex foram as linhas de maior participação.

Em 1969/70, foram criados, respectivamente, os créditos-prêmio de IPI e ICM. Ambos estabeleciam que os exportadores de manufaturados seriam restituídos dos valores dos impostos se estes fossem devidos, com base de

cálculo no valor FOB das exportações. Estes créditos podiam ser utilizados na compensação de débitos de IPI e ICM referentes a operações internas. A exclusão da base de cálculo do imposto de renda do lucro auferido nas exportações da maioria dos produtos manufaturados e semimanufaturados foi instituída em 1971.

Em 1972, foi estabelecida a Befiex — Comissão para Programas Especiais de Exportação —, que visava atender grandes empresas com projetos de longo prazo de exportação de produtos manufaturados. A Befiex previa a manutenção das isenções fiscais preexistentes durante todo o programa e a isenção de pagamentos de II e de IPI para qualquer produto importado, mesmo que não vinculado a posterior exportação.

A política de incentivos às exportações foi um elemento fundamental na reação às crises externas das décadas de 70 e 80. A Befiex, por exemplo, foi flexibilizada a partir de 1975, abrangendo compromissos de exportações de valores crescentes que chegaram a 16% das vendas externas de manufaturados ao final dos anos 70. Somente em dezembro de 1979, com a desvalorização do cruzeiro em 30%, o governo suspendeu, sob pressões do GATT, a concessão do crédito-prêmio de IPI e reduziu significativamente os incentivos financeiros. No agregado, os incentivos às exportações recuaram de 67,5% do FOB exportado de manufaturados em 1979 para 45,1% deste total em 1980. Em abril de 1981, contudo, o crédito-prêmio de IPI foi restabelecido com uma alíquota de 15% enquanto cresciam em importância os incentivos financeiros. Esta recuperação teria, porém, vida curta, com a redução dos incentivos financeiros a partir de 1983 e a extinção do crédito-prêmio de IPI em abril de 1985. O agravamento das restrições financeiras na segunda metade da década de 80 levou à interrupção da maioria das linhas de crédito, com o Finex e a Resolução nº 509 sendo de fato desativados ao final do Governo Sarney. A partir de 1983, os estímulos às exportações resultariam principalmente de uma política cambial mais ativa e dos programas de importação bastante favoráveis que eram permitidos às firmas exportadoras, incluída aí a maior facilidade na obtenção de guias de importação.

As principais iniciativas do Governo Collor no campo do comércio exterior estiveram relacionadas à liberalização das importações. Esta, segundo o governo, beneficiaria as exportações, tendo em vista que as empresas poderiam importar bens intermediários e de capital livremente e não mais sob "regimes especiais". O governo manteve a isenção de IPI e ICMS para as exportações de manufaturados, prática aceita pelo GATT. Em abril de 1990, o governo extinguiu os subsídios à exportação, aboliu a Befiex, mantendo a validade dos contratos em vigor, e a discriminação favorável, para fins de imposto de renda, dos lucros derivados das exportações (Lei nº 8.034 de 12/4/90). O *drawback*, que o GATT não considera um subsídio, foi preservado.

As primeiras referências a uma retomada mais orgânica dos incentivos às exportações no Governo Collor encontram-se no Projeto de Reconstrução Nacional. Neste, a abertura comercial deveria aumentar a "pressão concorrencial" sobre os produtores, bem como facilitar a importação de máquinas, equipamentos e tecnologias necessárias à modernização dos processos produtivos. A conquista de mercados externos, por sua vez, deveria permitir a internacionalização de padrões de consumo e produção mais elevados, contribuindo assim para a elevação do "padrão de eficiência" de toda a economia. O novo padrão de competitividade estaria baseado em uma taxa de câmbio ajustada; condições apropriadas de financiamento pré e pós-embarque; e estrutura tributária, custos portuários e transportes compatíveis com os padrões internacionais.

Em 1990, o financiamento das exportações dependeu basicamente de operações privadas, como a securitização. Para os bens de capital, contudo, o financiamento pré-embarque foi retomado ainda no final de 1990, com a criação do Finamex, operado pelo BNDES. O Finamex foi estendido para operações pós-embarque em agosto de 1991. Somente em agosto de 1991 o governo regulamentou o Programa de Financiamento às Exportações, o Proex, que absorveu as linhas de crédito Finex ainda ativas e reintroduziu o sistema de equalização das taxas de juros vigentes à época do Finex e da Resolução nº 509. Os recursos do Proex, voltados basicamente para as exportações de bens de capital, podem ser empregados para descontar notas referentes à exportação de bens ou para financiar a exportação de serviços. O limite de crédito é de 85% para produtos com índice de nacionalização superior a 80%. (Produtos com índices de nacionalização inferiores têm limites mais restritos.) Como nos demais casos, a taxa de juros de referência é a libor.

Em fevereiro de 1992, o governo lançou a Política Ativa de Comércio Exterior (Pace). Este programa teve, segundo o próprio governo, dupla justificativa: de um lado, auxiliar o processo de reestruturação do parque industrial, possibilitando às empresas nacionais uma maior penetração nos mercados externos, e de outro, atuar contracíclicamente, atenuando o impacto da política de estabilização sobre o nível de emprego.

Dentre as medidas adotadas na Pace, diversas referem-se ao Proex. Foi aprovado pelo Legislativo projeto de lei que permite a emissão de títulos públicos federais com correção cambial destinados a lastrear o pagamento da equalização das taxas de juros. Esta medida visa atrair o setor privado para o financiamento às exportações, dando ao banco financiador a garantia de que a União assumirá o compromisso de equalização das taxas de juros até o final do empréstimo. O governo modificou os critérios para a determinação do prazo de financiamento, que passou a depender preponderantemente do valor da operação, em lugar da natureza do produto. Foi anunciada também a ampliação das listas de produtos elegíveis para financiamento. Uma das principais alterações no Proex foi com relação às taxas de juros, que passaram

a ser com base na *libor* vigente na data do embarque, dentro da opção de taxa fixa. Foi também criada a opção por taxa flutuante, tendo como encargo a *libor* correspondente ao período de amortização (trimestral ou semestral), vigente na data do embarque e no início de cada período. Anteriormente a equalização era feita considerando-se juros de 8 e 8,5% a.a. Além disso, o governo comprometeu-se a rever a legislação sobre o Seguro de Crédito à Exportação, favorecendo a alavancagem das exportações de maior valor agregado e conteúdo tecnológico.

No campo dos incentivos fiscais, foi instituída a isenção do IPI nas vendas internas de empresas com contratos externos de prestação de serviços de revisão de peças, veículos e embarcações, de modo a incentivar a venda de serviços para pagamento em moeda estrangeira. Esta medida depende, contudo, de regulamentação pelo Congresso Nacional. Foi instituído também o *drawback* interno, ou *drawback* verde-amarelo, suspendendo o pagamento de IPI incidente sobre insumos nacionais empregados no processamento de artigos para exportação. O governo federal contava que este benefício fosse concedido também pelos estados no caso do ICMS. A Pace prevê também a adoção de uma portaria permitindo que os créditos de IPI não aproveitados no período de apuração sejam transferidos para outros estabelecimentos industriais.

A Pace instituiu também o Programa de Apoio ao Comércio Exterior Brasileiro, que engloba as atividades de treinamento, que tem como objetivo estimular a entrada de novas empresas na atividade de comércio exterior e, no âmbito governamental, estabelecer uma uniformidade de tratamento das questões relativas ao comércio exterior; de pesquisa de mercado; de implementação de um cadastro informatizado de potenciais importadores estrangeiros; de edição e distribuição de informes técnicos; e de estímulo à participação brasileira em eventos como feiras e exposições internacionais. A Pace criou ainda os serviços *disque-decex* e *disque-aduana*, para informar ao público sobre os procedimentos aduaneiros e de comércio exterior em geral.

Determinou-se que o Banco Central emitiria Carta Circular permitindo remessas de divisas para o pagamento de despesas relacionadas às operações de exportação. O Departamento da Receita Federal colocaria em funcionamento as estações aduaneiras, entrepostos e terminais retroportuários alfandegários e implementaria a autorização de "depósitos aduaneiros de distribuição", de forma a permitir a criação de estoques de mercadorias destinadas à exportação ou à reexportação. No campo dos transportes, a ação governamental foi centrada na Reforma Portuária, já aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.

No que se refere à administração do comércio exterior, além das medidas incorporadas ao Programa de Apoio, implantou-se o Siscomex (Sistema Integrado de Comércio Exterior), para viabilizar a integração computadori-

zada dos principais órgãos federais e agentes privados da área de comércio exterior. A Pace contempla ainda a simplificação dos procedimentos adotados por regimes aduaneiros especiais, como o *drawback*, e a consolidação da legislação em uma Lei Única de Comércio Exterior.

17.2 - Metodologia de Cálculo dos Principais Incentivos às Exportações

Uma política de incentivos às exportações compreende todas as medidas que as favorecem *vis-à-vis* as vendas internas. Assim, o termo incentivo é utilizado para designar qualquer tipo de diferenciação entre exportações e vendas internas, englobando os subsídios, as isenções e outros tipos de incentivos.² A estrutura de incentivos existentes na década de 80 era bastante complexa, podendo-se enumerar, segundo Baumann e Moreira (1987), aproximadamente 30 tipos diferentes de incentivos. Oito têm sido geralmente destacados pela literatura, pela sua importância relativa no total das exportações: isenção de IPI e ICM, créditos-prêmio de IPI e ICM, o programa Befiex, o *drawback*, a redução de imposto de renda e os financiamentos facilitados às exportações.

17.2.1 - Isenção de IPI

Para o cálculo da isenção de IPI tomou-se como base a pauta de semimanufaturados e manufaturados exportados em 1980, 1983 e 1989, anos em que passaram a vigorar novas tabelas de incidência de IPI. Os novos produtos de exportação com valor FOB superior a US\$ 1 milhão foram incluídos para os anos intermediários. A metodologia utilizada é semelhante à de Baumann e Moreira (1987), isto é, obtém-se o incentivo como uma média das alíquotas ponderadas pelas exportações a oito dígitos da NBM (a partir de 1989, 10 dígitos) de cada um dos 23 setores. Analiticamente, o incentivo é expresso por:

$$s_j = \sum_{i=1}^n w_{ij} t_i \quad (1)$$

onde w_{ij} é a participação do bem i nas exportações do setor j , t_i é alíquota a que i está sujeito e n é o número de bens do setor j .

² Por subsídio, entende-se uma forma de incentivo que eleve o preço recebido pelo produtor relativamente ao preço de custo de fatores, modificando, portanto, um esquema de vantagens comparativas.

17.2.2 - Isenção de ICM

A isenção de ICM foi calculada a partir das alíquotas internas, posteriormente transformadas em alíquotas "por fora" para se tornarem consistentes com a base utilizada (valor FOB das exportações). A transformação das alíquotas é obtida a partir de:

$$P_i = P_f(1 + t_f) \quad \text{e} \quad P_f = P_i(1 - t_i)$$

onde P_i é o preço FOB do produto, P_f o preço de fábrica, t_i a alíquota interna sobre preço FOB e t_f a alíquota aplicável sobre o preço de fábrica.³ A expressão final para a alíquota "por fora" é dada por:

$$t_f = t_i / (1 - t_i) \quad (2)$$

Como este incentivo era concedido usualmente apenas aos produtos manufaturados, se obtém o valor do incentivo multiplicando a alíquota "por fora" pelas exportações de manufaturados de cada setor.

17.2.3 - Créditos-Prêmio de IPI e ICM

O valor deste incentivo para cada setor foi estimado pela média das alíquotas dos produtos nele contidos — em nível de oito dígitos de NBM, ponderadas pelas exportações. A fórmula de cálculo é a mesma apresentada para a isenção de IPI [cf. expressão (1)]. Utilizou-se como base a pauta de exportação dos manufaturados de 1980, visto que estes incentivos só se referem a produtos manufaturados. Os novos produtos que eram exportados com valor FOB superior a US\$ 1 milhão foram acrescentados para os anos seguintes até 1985. As alíquotas foram obtidas através de levantamento da legislação.⁴

3 Até 1988 as alíquotas eram uniformes. Com a Constituição de 1988, os estados passaram a fixar livremente a alíquota de ICM, fazendo com que os bens supérfluos (normalmente bebidas e fumo) passassem a ter uma alíquota mais elevada, enquanto os bens considerados essenciais tiveram a sua alíquota reduzida. Para o período pós-1989, por dificuldades de informação, as alíquotas foram computadas para quatro estados: Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Paraná.

4 A base de cálculo do crédito-prêmio de IPI deve excluir do valor FOB das exportações o valor CIF dos insumos importados sob regimes preferenciais (*drawback* e *Beflex*, principalmente). Entretanto, dado que a quantificação destes incentivos envolveu uma estimativa geral para cada setor, sendo impossível obter diretamente os dados de importações sob estes regimes para cada mercadoria, optou-se por não excluí-los da base de cálculo deste incentivo. Com isto, as estimativas estão superestimadas.

17.2.4 - Befiex

Os incentivos contemplados pela Befiex são a isenção de II, IPI e ICM para a importação de bens de capital, de componentes e de matérias-primas (limitadas a 1/3 do valor das exportações líquidas e à condição de que estas, somadas a outras importações em regime especial, não ultrapassem 50% do total exportado). A partir de 1975, as isenções ficaram restritas a casos especiais, com os casos gerais recebendo reduções de 70 a 90% de II e IPI sobre bens de capital e de 50% sobre insumos. A partir de maio de 1988 foi concedido ainda o benefício da isenção do Adicional de Frete da Marinha Mercante. Este componente só foi computado, todavia, a partir de 1989. Quanto ao diferencial de crédito-prêmio recebido por algumas empresas através da Befiex, não foi possível proceder ao seu cálculo, pois não se dispunha das informações necessárias.⁵

Para calcular o incentivo Befiex utilizou-se o procedimento desenvolvido por Baumann (1989), adaptado para distribuir setorialmente o total do incentivo. Para o período 1980/86, gerou-se para cada ano uma matriz (23x99) com as proporções das importações de cada um dos 99 capítulos da NBM que se destinava a cada um dos 23 setores do estudo.⁶ Esta matriz foi multiplicada pelo vetor de valores importados e relevados de imposto sob o regime da Befiex para cada capítulo, obtendo-se assim uma estimativa de quanto cada setor teria de importações e de impostos relevados sob o regime Befiex a cada ano. Os dados de importação através do regime Befiex bem como os valores relevados de II e de IPI estão disponíveis na publicação Comércio Exterior do Brasil. Para o período 1987/91, foi possível obter diretamente da Secretaria da Befiex os dados de impostos relevados para praticamente todos os setores analisados.⁷

17.2.5 - Drawback

A metodologia aplicada no cálculo deste incentivo se baseou na de Baumann e Moreira (1987), e reúne as isenções do II, do IPI, do ICM, da Taxa de Melhoramento dos Portos, da Taxa Adicional sobre Fretes para Renovação da Marinha Mercante e da Taxa de Expediente. Como no caso da Befiex, foi necessário endereçar as importações de cada capítulo para os 23 setores com que se trabalhou. A metodologia foi a mesma descrita para o caso da Befiex, sendo que além do setor editorial e gráfica também se excluiu

5 Baumann estima que este diferencial tenha sido em média de 2,8% do FOB exportado de manufaturados no período 1979/88.

6 Para editorial e gráfica supôs-se que a importação fosse nula, já que este setor importa primordialmente para atender o mercado interno, como também refletem os dados da Secretaria do Befiex.

7 Não foi possível obter dados para o setor bebidas devido à desagregação utilizada pela Secretaria da Befiex. Utiliza-se, neste caso, os dados do setor produtos alimentares.

do cálculo o setor fumo (segundo Pianni *et alii* (1988), nestes setores apenas 0,002% das exportações seria efetivada *dob drawback*). Outra diferença importante é que os Capítulos 84 e 85 da NBM, que tratam de máquinas e equipamentos elétricos bem como partes e peças de bens de capital, foram endereçados somente aos setores mecânica, material elétrico e de comunicação e material de transporte, uma vez que a importação sob *drawback* está vinculada à utilização do insumo no bem a ser exportado. Apenas no caso do adicional de frete foi necessário recorrer a uma metodologia diferente. Neste caso, supôs-se que a participação do frete no valor CIF fosse a mesma para as importações em geral e aquelas em regime de *drawback*. Não foi possível, porém, obter estimativas para a redução de IOF através do *drawback*.

17.2.6 - Incentivos Financeiros

As estimativas para os incentivos implícitos na concessão de financiamentos foram feitas com base em Baumann e Braga (1986), Baumann e Moreira (1987) e Baumann (1989). Os primeiros apresentam dados para os subsídios de pré-embarque para as exportações totais para os anos de 1982/83 por seções da NBM. Assim, o primeiro passo foi compatibilizar as seções da NBM e os setores do IBGE utilizados neste trabalho. A seguir, calculou-se a participação média de cada setor no total de subsídios nos dois anos, que foi posteriormente aplicada sobre os valores totais de subsídios implícitos no pré-embarque das exportações de manufaturados estimados por Baumann e Moreira (1987) e Baumann (1989). Cabe ressaltar que essas participações foram aplicadas, inclusive, sobre os valores totais de subsídios de manufaturados de 1982/83 para torná-los séries homogêneas. Quanto aos incentivos de pós-embarque, o procedimento adotado foi idêntico ao descrito acima, sendo que a distribuição percentual média dos setores (para o período 1974/80) já havia sido calculada por Baumann e Braga (1986).⁸ Supôs-se ainda que os incentivos financeiros permaneceram constantes em 1989 como proporção do valor exportado, e que em 1990/91, em função das medidas adotadas pela administração Collor, eles não foram relevantes.

17.2.7 - Redução do Imposto de Renda

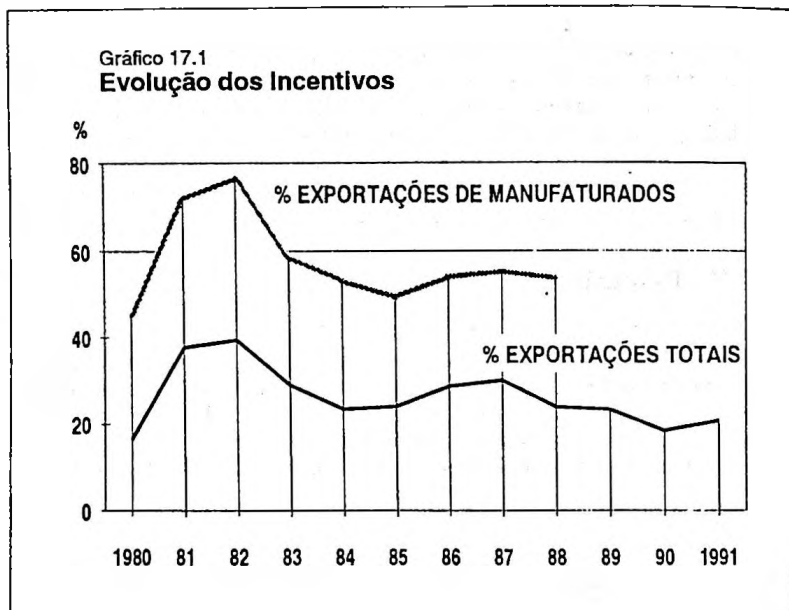
Para se avaliar este incentivo a nível setorial assumiu-se, simplificadamente, uma alíquota uniforme para os manufaturados [de 1,6%, como estimado por Baumann (1989)], que foi multiplicada pelas participações de manufaturados no total das exportações de cada setor. Na verdade, esta tende a ser uma subestimativa, por não ter sido possível obter nenhuma medida deste incentivo para os semimanufaturados, que também gozavam deste benefício

⁸ Além dos 23 setores utilizados aqui, Baumann e Braga (1986) consideram um setor denominado "outras atividades" que foi incorporado ao setor diversos.

fiscal. Entretanto, isto não deve se constituir em um grande problema dada a magnitude do incentivo e já que apenas dois setores — couros e peles, papel e papelão — possuem uma participação importante de semimanufaturados.

17.3 - Análise dos Resultados e Observações Finais

O Gráfico 17.1 mostra como os resultados obtidos neste trabalho se comparam com os de Baumann (1989). Como se vê, as taxas de incentivos têm evoluções muito semelhantes, levando-se em conta que as estimativas de Baumann referem-se às exportações de manufaturados e as aqui obtidas ao total exportado. Para o período pós-1988, o Gráfico 17.1 indica uma perda de significância da política de incentivos, que retorna aos níveis de 1980, com uma leve melhora em 1991. A queda da alíquota de incentivos a partir de 1988 é consistente com: a) a maior pressão dos parceiros comerciais do Brasil contra a concessão de subsídios; b) o agravamento do déficit público federal, elevando o custo de oportunidade da renúncia fiscal e dos subsídios creditícios; e c) o processo de liberalização das importações, iniciado nesse ano, que vem reduzindo o viés antiexportação da política tarifária. Dados estes fatores e os custos em termos de eficiência alocativa de uma política mais ativa de promoção de exportações, parece justificada a opção do governo em limitar os incentivos à isenção de impostos indiretos, ao *drawback* e à



disponibilidade de crédito e seguro a preços internacionais, além de uma taxa de câmbio realista.

A Tabela 17.1 apresenta as taxas de incentivo para cada setor, no período 1980/91, estimadas de acordo com a metodologia descrita na seção anterior.⁹ Três conclusões podem ser tiradas da análise desses resultados. Primeiro, há uma elevada variância intersetorial nas taxas de incentivo. Segundo, de forma geral, as taxas de incentivo setoriais acompanham a evolução das taxas agregadas [ver Pinheiro *et alii* (1993)]. Terceiro, não parece haver relação entre a magnitude dos incentivos e a participação na pauta de exportações dos 23 setores. Por exemplo, o setor bebidas tem altas taxas de incentivo mas responde por menos de 1% das exportações brasileiras [Pinheiro (1992)].

Os setores com maiores alíquotas de incentivo no período 1980/91 foram bebidas, perfumaria, sabões e velas, diversos, borracha, material de transporte, mecânica, e material elétrico e de comunicação. Os setores com menores incentivos foram agropecuária, extrativa vegetal e extrativa mineral. Os setores bebidas e perfumaria, sabões e velas, devem sua alta taxa de incentivo à sua elevada tributação interna e às decorrentes isenções de ICM e IPI. Nos dois casos, estas isenções respondem sozinhas por mais de 65% do total de incentivos recebidos por esses setores. Já para os setores exportadores de bens de capital, apesar da importância das isenções de impostos indiretos, sobressai a magnitude da Beflex e do regime de *drawback*, responsáveis por 24, 39 e 26% do total de incentivos recebidos pelos setores mecânica, material elétrico e de comunicação e material de transporte, respectivamente.

Analisando a evolução no período dos incentivos tem-se uma visão clara da importância da política comercial no triênio 1981/83 e sua perda de significância a partir de 1987. Os dados em nível setorial mostram que todos os setores foram beneficiados pela política comercial mais agressiva iniciada em 1981. O mesmo não parece ter ocorrido, porém, com o corte de incentivos adotado a partir de 1988, que teve um impacto desproporcional sobre as exportações dos setores mecânica, material elétrico e de comunicação, material de transporte, couros e peles, produtos farmacêuticos e veterinários e bebidas, contribuindo para reduzir a dispersão intersetorial dos incentivos (Tabela 17.1).

A Tabela 17.2 mostra como o valor dos incentivos às exportações se distribuiu pelos diversos setores e qual o seu custo como proporção do PIB.¹⁰ Os resultados apontam para uma elevada concentração na distribuição desses incentivos: material de transporte, material elétrico e de comunicação,

9 As estimativas setoriais para cada um dos incentivos estão apresentadas em Pinheiro *et alii* (1993).

10 Os valores aqui analisados referem-se aos incentivos potenciais, que, como mostrado por Bontempo (1988), nem sempre são efetivamente utilizados pelo exportador.

TABELA 17.1

Total dos Incentivos

(Em % total da exportação)

SETORES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Agrop. + Exi. Vegetal	6,2	21,6	35,0	13,2	3,1	2,4	3,5	1,9	2,7	2,7	0,0	0,1
Exr. Mineral	0,1	0,5	0,5	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2
Prod. Min. Não-Met. (L)	34,6	72,9	91,3	64,8	46,9	40,3	40,0	38,3	36,8	37,8	32,6	37,0
Prod. Min. Não-Met. (K)	33,3	70,0	61,6	34,1	26,9	20,5	20,9	17,3	16,3	14,3	13,4	14,6
Metallurgia (L)	37,8	91,7	101,0	71,6	59,1	66,6	72,1	64,8	48,0	47,1	35,8	37,1
Mecânica (K)	51,1	85,3	97,0	78,7	51,3	65,9	76,7	72,4	56,5	55,1	38,1	40,9
Mat. Elétr. e Com. (K)	27,7	96,7	100,4	78,9	68,5	62,5	79,1	84,1	60,1	55,9	42,0	45,2
Mat. de Transp. (L)	23,3	37,1	40,9	33,7	29,9	25,7	23,1	21,8	21,0	20,9	20,9	22,1
Madeira (L)	25,6	52,5	58,5	46,2	40,9	31,8	30,9	31,5	30,5	30,4	34,9	35,8
Mobiliário (K)	13,9	29,9	33,9	25,7	22,6	20,5	20,5	19,4	19,8	18,8	16,6	18,1
Papel e Papelão (K)	58,6	90,8	93,9	78,9	55,8	57,1	65,0	64,6	51,6	59,4	45,2	48,3
Borracha (L)	14,8	44,3	43,7	22,5	13,9	15,8	27,1	18,7	8,2	10,0	2,4	4,4
Couros e Peles (K)	10,6	15,2	18,9	18,2	18,2	19,2	20,2	18,7	17,1	15,4	15,1	17,4
Química (K)	58,3	62,0	64,9	63,5	36,6	51,7	65,2	51,2	46,3	43,1	28,9	41,9
Prod. Farm. e Vet. (K)	54,3	78,9	97,7	95,2	62,6	63,4	57,1	66,0	64,8	65,7	62,7	101,3
Perf., Sab., Velas (L)	58,7	90,4	91,8	67,9	47,8	43,6	43,6	54,8	50,5	47,1	64,2	81,0
Prod. Mat. Plást. (L)	26,2	48,0	54,0	33,3	31,6	27,3	33,5	25,0	27,9	25,7	21,6	21,8
Têxtil (L)	34,0	62,6	77,6	58,4	35,3	33,2	34,6	33,5	29,1	29,3	22,6	23,8
Vest., Calc., Art. Tec. (L)	7,1	15,3	17,4	12,1	10,0	9,4	10,0	9,9	10,2	12,8	7,9	6,9
Prod. Alimentares (L)	112,0	143,5	176,8	194,6	107,6	148,1	108,1	162,2	134,2	105,4	65,9	74,7
Bebidas (K)	5,6	12,3	9,8	6,8	6,5	7,6	8,7	14,6	21,5	6,3	36,4	58,3
Fumo (K)												

(continua)

SETORES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Edit. e Gráfica (L)	19,8	48,2	56,6	48,0	41,1	31,6	29,3	29,0	27,5	30,8	26,1	25,8
Diversos (L)	20,5	101,8	116,3	82,9	55,5	71,4	71,9	66,1	55,6	59,2	43,4	44,4
Média Ponderada	16,6	37,6	39,4	29,0	23,4	24,0	28,6	30,0	23,9	23,3	18,5	20,7
Desvio-Padrão Ponderado	14,3	33,0	34,2	24,5	18,6	20,5	25,5	27,7	18,7	18,1	13,6	15,9
Manufat. Capital Intens.	23,2	48,6	50,5	37,6	30,7	32,1	39,0	41,3	30,0	27,4	23,4	26,5
Manufat. Trabalho Intens.	15,2	35,5	38,4	26,0	20,7	21,5	24,0	23,4	20,8	24,9	17,9	19,0

OBS: L e K indicam se o setor é intensivo, respectivamente, em trabalho ou capital. A classificação dos setores foi feita utilizando os valores da produção por pessoal ocupado na produção em 1985, obtida em Feijó e Carvalho (1992).

TABELA 17.2

Distribuição do Valor dos Incentivos por Setor

(Em %)	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Média
SETORES													
Agrop. + Exl. Vegetal	1,8	2,2	2,7	1,8	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,6	0,0	0,0	0,9
Extr. Mineral	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Prod. Min. Não-Met.	1,6	1,4	1,3	1,0	1,1	1,0	1,1	1,0	1,2	1,4	1,4	1,5	1,3
Metallurgia	11,8	11,2	10,2	11,8	12,6	9,8	9,2	6,9	12,0	11,3	12,6	13,8	11,1
Mecânica	10,5	10,6	9,3	6,3	6,4	9,2	8,1	7,9	6,8	8,8	7,2	6,9	8,2
Mat. Eletr. e Com.	12,6	9,2	9,0	8,7	7,4	10,0	14,0	11,6	10,5	11,0	9,6	9,3	10,3
Mat. de Transp.	14,9	26,1	25,3	23,7	21,1	24,5	26,5	36,6	28,8	27,3	23,9	21,2	25,0
Madeira	2,7	1,7	1,4	1,7	1,6	1,3	1,1	1,1	1,3	1,1	1,6	1,5	1,5
Mobiliário	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Papel e Papelão	2,1	2,0	2,0	2,1	2,6	1,8	2,1	1,9	3,2	3,0	3,5	3,5	2,5
Borracha	2,1	1,0	1,0	1,4	1,8	2,2	2,0	2,0	1,9	2,1	2,2	2,5	1,8
Couros e Peles	0,6	0,7	0,8	0,7	0,5	0,5	0,8	0,6	0,5	0,4	0,1	0,2	0,5
Química	10,3	8,5	9,7	12,8	16,4	14,9	10,4	9,6	11,0	10,5	12,1	10,9	11,4
Prod. Farm. e Vet.	0,7	0,4	0,5	0,5	0,4	0,5	0,7	0,6	0,5	0,3	0,3	0,5	0,5
Perf., Sab., Velas	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,8	0,4
Prod. Mat. Plast.	1,0	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	0,7	0,6	0,3	0,4	0,5	0,8
Têxtil	6,3	4,6	4,7	5,1	5,3	3,8	4,0	3,3	3,8	3,6	3,8	3,9	4,4
Vest., Calç., Art. Tec.	4,9	4,7	5,5	7,0	6,5	5,6	5,9	5,3	5,0	5,2	5,2	5,2	5,5
Prod. Alimentares	12,9	10,0	11,1	10,6	11,0	9,2	8,1	6,7	7,7	7,6	6,5	4,6	8,8
Bebidas	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,8	0,4
Fumo	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	1,5	0,4	3,8	7,6	1,5

(continua)

SETORES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Média
Edil. e Gráfica	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Diversos	1,2	3,0	2,8	2,2	2,5	2,5	2,7	2,4	2,3	3,9	4,3	4,4	2,8
Manufaturados													
Capital Intensivo	56,1	59,7	58,9	62,2	63,3	64,7	66,1	70,4	70,0	66,8	69,1	70,8	64,8
Trabalho Intensivo	42,1	37,9	38,3	35,9	36,2	34,7	33,4	29,3	29,5	32,5	30,8	29,1	34,1
Total % do PIB	1,4	3,3	2,8	3,2	3,1	2,8	2,4	2,7	2,4	1,8	1,2	1,5	2,4

química e metalurgia responderam em média por 58% dos benefícios concedidos. O caráter discriminatório da política de promoção de exportações fica, porém, mais evidente no caso de material de transporte e de material elétrico, já que suas participações na pauta não chegaram à metade das parcelas respectivas nos dispêndios com incentivos. No total, os incentivos às exportações corresponderam a 2,4% do PIB no período 1980/91. Esta proporção chegou, porém, a mais de 3% do PIB entre 1981 e 1984. Com a revogação de vários subsídios pelo Governo Collor, o valor dos incentivos caiu para cerca de 1,5% do PIB (o valor para 1990 é atípico e se explica pela grande valorização do cruzeiro neste ano).

A não-uniformidade das alíquotas de incentivo dá substrato ao argumento de Coes (1988, p.98) de que: "Brazilian policymakers opted (...) for a sector-specific, or even product-specific program of export incentives. From the point of view of allocation efficiency, one must question whether Brazil's reliance on providing incentives through commercial and credit policies, rather than exchange rate policy, was appropriate." Esta questão se torna ainda mais crítica quando se verifica que os setores mais incentivados coincidiram em certa medida com os mais protegidos pelas tarifas de importação. As correlações entre a alíquota de incentivos e diferentes medidas de proteção mostram-se sistematicamente positivas, apesar de em apenas um caso serem estatisticamente significantes aos níveis usuais.¹¹ Na medida em que uma proteção elevada pode ser interpretada como sinal de pouca competitividade, ganha importância a crítica de que "some export incentives encouraged exports of products for which there is little evidence of Brazilian comparative advantage, either on a static or even a dynamic sense" [Coes (1988, p.61)]; ver também Barros *et alii* (1975)].

É difícil, porém, avaliar o efetivo custo em termos de eficiência alocativa da política de incentivos. Apesar dos subsídios contribuírem para uma pior alocação de recursos em termos estáticos, o mesmo não se aplica às isenções fiscais. De fato, um valor elevado para a isenção de um imposto indireto reflete apenas a existência de uma tributação alta no mercado doméstico. Ao isentar o exportador do imposto, a política de incentivos tem um efeito positivo sobre a eficiência alocativa da economia. Neste sentido, é possível concluir que as transformações ocorridas a partir de 1988 contribuíram para reforçar o lado liberalizante da política comercial.

Note, porém, que também os impactos sobre a propensão a exportar dos subsídios diferem dos de outros tipos de incentivos. Uma isenção de imposto, por mais que aumente, não é capaz de criar competitividade, enquanto um subsídio é capaz de tornar competitivo internacionalmente um setor relativa-

11 Foram estimadas correlações entre a alíquota média de incentivos para a década de 80 e as proteções nominal e efetiva, legal e implícita, para o mesmo período. Apenas no caso da proteção nominal legal, porém, a correlação se mostrou significativa.

mente ineficiente. Esta substituíbilidade imperfeita entre os diversos tipos de incentivos é de certa forma mascarada nos resultados agregados.

A política de incentivos teve importantes impactos distributivos em termos funcionais e geográficos. Os resultados das Tabelas 17.1 e 17.2 mostram não apenas a discriminação (intencional) das atividades agrícolas e extrativas, mas também que as manufaturas intensivas em capital tiveram uma alíquota de incentivo cerca de 50% maior que as intensivas em mão-de-obra. Como resultado, estas receberam apenas cerca de metade dos incentivos alocados aos setores intensivos em capital. Assim, a política de promoção de exportações na década de 80 não privilegiou a criação de empregos, contribuindo para a baixa elasticidade emprego-exportações — de 0,08 — encontrada por Bonelli e Silva (1984). Da mesma forma, a elevada participação de setores como material de transporte e material elétrico no valor dos incentivos acarretou uma concentração destes na região Sudeste e, em particular, no Estado de São Paulo, acentuando as desigualdades regionais do país.

A análise das correlações entre incentivos e participações na pauta (Gráfico 17.2) e entre esses e a taxa de crescimento do *quantum* exportado (Gráfico 17.3) leva a conclusões surpreendentes. No primeiro caso, obtém-se uma correlação negativa (-0,41) e estatisticamente significativa entre as duas variáveis. No segundo, a correlação é positiva (0,18) mas não significativa quando se inclui o setor bebidas, e nula quando este é excluído. Estes resultados, inesperados, dada a natureza discriminatória da política de promoção de exportações, refletem, em parte, a importância de recursos naturais e das políticas salarial e de preço público como fatores determinantes da competitividade das exportações. Todavia, eles parecem justificar o questionamento de Coes (1988) sobre a eficácia da política de incentivos. Neste sentido, o setor material de transporte é emblemático: apesar de ter recebido 25% de todos os incentivos concedidos, suas exportações cresceram muito pouco em termos reais.

Para concluir, é importante ressaltar que os resultados deste trabalho mostram que estudos em nível desagregado, embora impliquem dificuldades adicionais no que tange aos cálculos a serem desenvolvidos, contribuem de forma relevante para o entendimento dos diferentes impactos da política comercial sobre a economia. Como visto, os incentivos variam de forma significativa entre os setores e nem sempre têm o efeito esperado sobre o volume exportado. Além disso, eles têm importantes impactos alocativos e distributivos — em termos funcionais, geográficos e intersetoriais — que só poderão ser devidamente avaliados através de estudos como este. Dados a crise fiscal que atravessa o setor público e o desejo expresso das autoridades de fomentar as vendas externas, os estudos setoriais podem permitir que os escassos recursos disponíveis sejam utilizados de forma mais seletiva, eficiente e justa.

Gráfico 17.2
Incentivos x Participações
 Valores médios em % - 1980/91

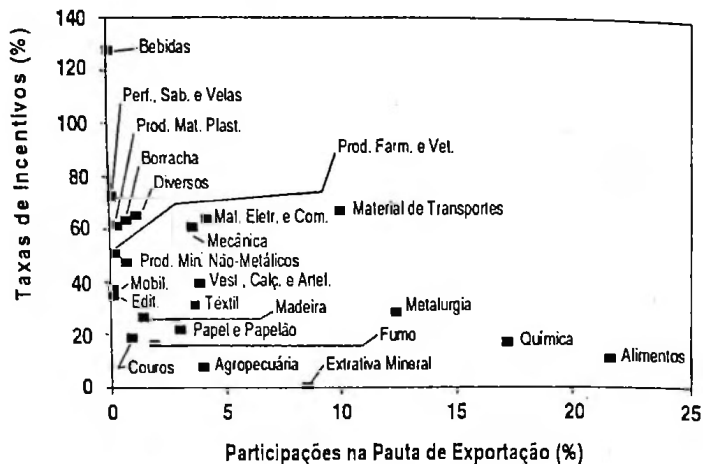
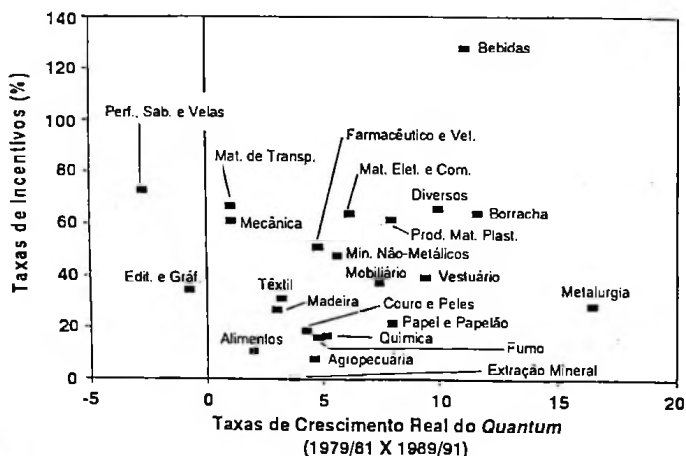


Gráfico 17.3
Incentivos x Crescimento *Quantum* Exp.
 Valores médios em % - 1980/91



Bibliografia

- BARROS, J. R. M. de *et alii*. Sistema fiscal e incentivos às exportações. *Revista Brasileira de Economia*, v.29, n.4, p.2-23, 1975.
- BAUMANN, R.N. *Uma avaliação da estrutura dos incentivos ao investimento na indústria brasileira*. 1989, mimeo.
- _____. Composição das exportações brasileiras e estabilidade da receita de exportação. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.14, n.3, dez. 1984.
- _____. Ajuste externo — experiência recente e perspectivas para a próxima década. *Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, dez. 1989.
- BAUMANN, R.N. e BRAGA, H.C. Subsídios implícitos nos créditos oficiais à exportação : quantificação e avaliação. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.15, n.3, dez. 1985.
- _____. *O sistema brasileiro de financiamento às exportações*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, jan. 1986 (Série Monográfica, 34).
- BAUMANN, R.N. e MOREIRA, H.C. Os incentivos às exportações brasileiras de produtos manufaturados: 1969-85. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.17, n.2, ago. 1987.
- BONELLI, R. e SILVA, J.C.F. da. *Crescimento industrial, ajuste estrutural e exportações de manufaturados: notas para a definição de uma estratégia de longo prazo para a economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1984 (Texto para Discussão, 69).
- BONTEMPO, H.C. *Subsídios e incentivos: uma avaliação quantitativa parcial*. 1988, mimeo.
- BRAGA, H.C. Aspectos distributivos do esquema de subsídios fiscais à exportação de manufaturados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.11, n.3, dez. 1981.
- BRAGA, H.C. e TYLER, W.G. Trade policies in Brazil. *AEA Meetings*, Dec. 1989.
- BRASIL/PR. *Projeto de Reconstrução Nacional*. Brasília, 1991.
- BRASIL/MEFP. *Política Ativa de Comércio Exterior*. Brasília, 1992.
- CARDOSO, E.A. e FISHLOW, A. *Macroeconomia da dívida externa*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1989.
- COES, D.V. The timing and sequencing of a trade liberalization policy: the case of Brazil. *Country Manuscript*, Nov. 1988.

- FEDÓ, C.A. e CARVALHO, P.G. Produtividade na indústria brasileira: evidências recentes. In: *XX Encontro Nacional de Economia. Anais...* Campos do Jordão: Anpec, 1992.
- FILHO, U.F. A expansão das exportações e o crescimento econômico: o caso do Brasil: 1969-84. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, jan./mar. 1988.
- MINIPLAN. *Brasil — Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966*. 1964.
- MUSALEM, A.R. Política de subsídios e exportações de manufaturados no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, jan./mar. 1981.
- OLIVEIRA FILHO, G. J. *Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (Befifex) 1973/81*. Campinas: Unicamp, 1984 (Dissertação de Mestrado).
- PASTORE, A.C. *et alii. Quantificação dos incentivos às exportações*. Rio de Janeiro: Funcex, 1978 (Estudos, 1).
- PIANNI, G. *et alii. O regime de drawback no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, mar. 1988 (Série EPICO, 10).
- PINHEIRO, A.C. Desempenho exportador e competitividade: resultados para o período 1980-88. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, n. 8, 1992.
- PINHEIRO A.C. *et alii. Incentivos fiscais e creditícios às exportações: resultados setoriais para o período 1980-91*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993 (Texto para Discussão, 300).
- SILVA, J.P.R.F.M. *Um estudo econométrico da balança comercial: 1975-1988*. Rio de Janeiro: PUC, 1990 (Dissertação de Mestrado).
- VARSANO, R. *Incentivos fiscais*. IPEA, 1978, mimeo.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT. *Trade policy in Brazil — the case for reform*. N 7765-BR, 1990.

Indicadores de Competitividade para a Indústria Brasileira no Período 1974/91*

Guilherme Bacha de Almeida**

Um dos fenômenos mais marcantes da economia brasileira na década de 80 foi a geração de significativos superávits comerciais. A indústria, em particular, contribuiu para esse resultado, com seu notável desempenho exportador. Após um crescimento médio anual de 18,6% nas vendas externas da indústria de transformação entre 1976 e 1980, ano em que as exportações chegaram a US\$ 17 bilhões, o patamar dos US\$ 20 bilhões foi superado no quinquênio seguinte. O apogeu da indústria de transformação ocorreu em 1989, quando as exportações atingiram US\$ 30 bilhões, diminuindo para uma média de US\$ 27 bilhões no biênio 1990/91.

As importações brasileiras, por sua vez, tiveram comportamento diferenciado nos subperíodos compreendidos entre 1976 e 1991. Houve aumento significativo para a indústria geral entre 1976 e 1980 (12% a.a.) — resultado muito influenciado pelo setor de extrativa mineral (20% a.a.) — mas forte compressão na primeira metade da década de 80, com redução média de 8,3% a.a. (de forma similar em extrativa mineral e na indústria de transformação). A retomada do crescimento das importações no período 1985/91 (16,8% a.a. para a transformação) ocorreu após o bem-sucedido ajuste externo do quinquênio anterior.

Os números mencionados mostram como foi importante o crescimento do comércio exterior brasileiro durante o período 1974/91, contínuo no caso das exportações e interrompido por um período de intensa compressão, e substituição por produção doméstica, no das importações.

Os superávits gerados a partir de 1983/84 são marcos dessa trajetória, originando inclusive uma controvérsia a respeito de sua natureza e sustentabilidade. Neste trabalho analisam-se indicadores de exportação e importação para captar a evolução da competitividade externa e interna da indústria

* O autor agradece os valiosos comentários formulados por Armando Castelar Pinheiro e Regis Bonelli a uma versão preliminar deste trabalho.

**Pesquisador contratado pelo Projeto PNUD-BRA 93/011.

brasileira, buscando compreender a importância dessa variável para os resultados comerciais alcançados. Conforme Pinheiro *et alii* (1992), a multiplicidade e a diversidade de variáveis que influenciam a competitividade fazem com que esse conceito, ainda que aparentemente simples, permita as mais variadas definições, associadas a diferentes indicadores. Isso torna clara não apenas a falta de consenso na literatura econômica sobre o que significa competitividade mas, também, as ambigüidades e dificuldades que esse conceito encerra.

O conceito chamado de “desempenho” associa a competitividade de um país à sua performance no mercado internacional. Trata-se de um conceito amplo, mas que não procura identificar os fatores determinantes da competitividade. Uma medida desse conceito, por exemplo, consiste na sua obtenção por resíduo, descontando-se o efeito do crescimento do comércio mundial, o efeito-composição da pauta e o efeito-destino das exportações do seu crescimento total. Devido à natureza destes indicadores, são exercícios concebidos como uma descrição e não como uma explicação da realidade [Willmore (1989)]. Neste trabalho pretende-se realizar uma descrição setorial de indicadores desse tipo, identificando, eventualmente, padrões em sua evolução no período 1974/91.

Além das observações finais, o trabalho contém duas seções. Na primeira são apresentadas as metodologias utilizadas para o cálculo dos indicadores, vindo a seguir a análise de seus resultados.

18.1 - Metodologia dos Indicadores

Todos os indicadores, exceto o da Seção 18.1.5, foram calculados para a indústria geral, a extrativa mineral, a indústria de transformação e seus 21 gêneros e seis complexos.¹

18.1.1 - Indicador de Competitividade “Revelada”

Esse indicador foi sugerido por Franco e Fritsch (1991) a partir da taxa de auto-suprimento (p). Esta seria dada pela participação relativa da produção (P) no consumo aparente ($P+M-X$) de cada setor. A taxa poderia ser decomposta em duas partes: um coeficiente de importação (m) e outro de exportação (x), ambos em relação à demanda doméstica. Assim, $p = 100 + x - m$, tomando-se todos os coeficientes em percentuais. Com isso, segundo os autores, pode-se captar “the effects of export expansion and of import substitution in the analysis of the causes of increasing ‘revealed’ competitiveness” (p. 47).

1 A composição dos complexos, realizada a partir dos gêneros industriais, pode ser encontrada na Tabela 18.1.

TABELA 18.1

Indicador de Competitividade "Revelada" $p = 100 + x - m$ $p = P/P + M - X$, $x = X/P + M - X$ e $m = M/P + M - X$

(Em %)

		1976	1980	1985	1988	1991
Indústria Geral	<i>p</i>	97,0	98,0	106,2	107,6	103,62
	<i>x</i>	6,1	9,3	14,0	14,6	13,57
	<i>m</i>	9,1	11,3	7,8	7,0	9,95
Extr. Mineral	<i>p</i>	37,6	24,7	64,6	74,9	79,58
	<i>x</i>	28,7	16,0	14,3	23,6	32,97
	<i>m</i>	91,1	91,4	49,7	48,7	53,38
Ind. de Transformação	<i>p</i>	98,9	102,3	109,7	109,1	104,70
	<i>x</i>	5,4	9,0	13,9	14,3	12,80
	<i>m</i>	6,5	6,7	4,3	5,2	8,11
1. Construção Civil	<i>p</i>	101,0	103,0	104,7	106,3	105,30
	<i>x</i>	2,2	4,5	5,5	7,2	7,35
	<i>m</i>	1,1	1,4	0,8	0,9	2,05
Transf. Min. Não-Metal.	<i>p</i>	99,3	100,2	102,1	102,5	101,25
	<i>x</i>	0,8	1,9	3,0	3,7	3,66
	<i>m</i>	1,5	1,7	0,9	1,2	2,40
Madeira	<i>p</i>	107,8	114,5	114,7	127,0	126,49
	<i>x</i>	8,7	16,3	15,8	27,7	28,42
	<i>m</i>	0,9	1,8	1,2	0,7	1,93
Mobiliário	<i>p</i>	100,7	101,2	102,0	101,9	102,70
	<i>x</i>	0,9	1,3	2,1	2,0	3,40
	<i>m</i>	0,2	0,1	0,1	0,0	0,70
2. Metal-Mecânico	<i>p</i>	92,0	97,3	106,7	108,0	105,63
	<i>x</i>	2,5	6,3	12,8	14,7	15,51
	<i>m</i>	10,5	9,0	6,1	6,7	9,88
Metalurgia	<i>p</i>	94,4	98,3	111,0	118,6	119,71
	<i>x</i>	1,8	3,7	13,3	21,4	24,22
	<i>m</i>	7,4	5,3	2,3	2,8	4,51

(continua)

		1976	1980	1985	1988	1991
Mecânica	<i>p</i>	87,1	92,8	99,9	97,1	92,90
	<i>x</i>	1,3	5,4	7,1	5,1	5,93
	<i>m</i>	14,2	12,6	7,2	8,0	13,03
Material Elétrico	<i>p</i>	88,5	92,9	97,0	96,2	94,49
	<i>x</i>	3,3	6,3	8,9	9,2	11,37
	<i>m</i>	14,8	13,5	11,9	12,9	16,88
Transporte	<i>p</i>	97,8	104,8	114,4	115,7	109,05
	<i>x</i>	4,7	13,8	21,4	21,4	17,51
	<i>m</i>	6,9	8,9	7,0	5,7	8,47
3. Papel e Gráf.	<i>p</i>	96,8	103,5	106,7	110,8	105,90
	<i>x</i>	1,5	7,1	8,3	13,4	9,54
	<i>m</i>	4,6	3,7	1,7	2,6	3,64
Papel	<i>p</i>	96,3	105,8	110,1	117,5	111,22
	<i>x</i>	1,9	10,3	12,1	20,5	16,08
	<i>m</i>	5,6	4,5	1,9	3,0	4,86
Edit./Gráf.	<i>p</i>	98,0	99,0	100,1	99,2	98,59
	<i>x</i>	0,6	1,2	1,3	1,2	0,55
	<i>m</i>	2,5	2,2	1,2	2,0	1,96
4. Químico	<i>p</i>	96,8	98,2	106,4	104,2	98,28
	<i>x</i>	4,0	6,7	12,1	11,3	9,55
	<i>m</i>	7,2	8,5	5,6	7,2	11,26
Borracha	<i>p</i>	97,1	99,2	105,0	103,2	104,61
	<i>x</i>	1,1	4,7	8,5	9,3	13,25
	<i>m</i>	4,1	5,5	3,4	6,1	8,64
Química	<i>p</i>	96,6	97,9	107,6	105,9	98,48
	<i>x</i>	5,1	7,9	14,1	13,8	11,74
	<i>m</i>	8,5	10,0	6,5	7,9	13,26

(continua)

		1976	1980	1985	1988	1991
Farmacéutica	<i>p</i>	93,6	93,8	96,5	88,5	89,11
	<i>x</i>	0,7	1,7	3,1	3,4	2,63
	<i>m</i>	7,2	7,9	6,6	14,9	13,52
Perfumaria	<i>p</i>	98,8	101,3	100,8	100,5	99,47
	<i>x</i>	0,3	2,3	1,6	1,3	1,86
	<i>m</i>	1,6	1,0	0,8	0,7	2,39
Plásticos	<i>p</i>	99,4	101,0	104,1	101,6	99,45
	<i>x</i>	0,2	1,2	4,7	2,3	0,98
	<i>m</i>	0,8	0,2	0,6	0,7	1,53
5. Têxtil e Calç.	<i>p</i>	103,4	106,0	111,6	113,8	112,44
	<i>x</i>	3,9	6,4	12,5	16,0	16,81
	<i>m</i>	0,5	0,5	0,9	2,2	4,37
Têxtil	<i>p</i>	103,0	106,1	108,6	108,7	107,12
	<i>x</i>	3,8	6,7	9,3	10,8	11,64
	<i>m</i>	0,8	0,7	0,7	2,1	4,52
Vest. e Calç.	<i>p</i>	103,1	105,2	115,4	119,8	120,61
	<i>x</i>	3,3	5,4	15,5	20,1	22,25
	<i>m</i>	0,2	0,2	0,1	0,3	1,64
Couro e Peles	<i>p</i>	109,1	111,1	114,2	122,4	114,55
	<i>x</i>	9,9	12,0	22,7	35,6	36,53
	<i>m</i>	0,8	0,8	8,4	13,2	21,98
6. Agroindústria	<i>p</i>	113,0	121,1	125,0	119,5	108,19
	<i>x</i>	14,1	23,4	26,4	20,8	12,62
	<i>m</i>	1,1	2,3	1,4	1,3	4,43
Alimentares	<i>p</i>	114,0	123,1	126,0	120,2	107,70
	<i>x</i>	14,9	25,3	27,2	21,3	12,15
	<i>m</i>	0,9	2,2	1,2	1,1	4,45

(continua)

		1976	1980	1985	1988	1991
Bebidas	<i>p</i>	95,9	96,8	97,2	96,8	96,65
	<i>x</i>	0,3	0,6	0,5	1,0	1,52
	<i>m</i>	4,5	3,8	3,3	4,2	4,86
Fumo	<i>p</i>	121,6	132,1	180,6	150,5	174,29
	<i>x</i>	21,9	32,3	80,6	50,6	76,32
	<i>m</i>	0,4	0,2	0,0	0,1	2,03
Diversos	<i>p</i>	91,2	92,9	97,1	96,8	92,32
	<i>x</i>	2,1	5,0	6,7	6,7	19,44
	<i>m</i>	10,9	12,2	9,6	10,0	11,67

Fontes: IBGE e Decex. Elaboração própria.

TABELA 18.2

Indicador de Vantagem Comparativa "Revelada"

	1976	1980	1985	1988	1991
Indústria Geral	-5,48	2,37	0,87	-0,58	0,08
Extr. Mineral	-12,86	-30,54	-31,57	-14,78	-7,79
Ind. de Transformação	7,38	32,90	32,43	14,20	7,87
1. Construção Civil	0,90	1,98	1,21	1,19	0,99
Transf. Min. Não-Metal	-0,13	0,21	0,24	0,17	0,06
Madeira	0,94	1,65	0,84	0,94	0,84
Mobiliário	0,09	0,12	0,13	0,08	0,09
2. Metal-Mecânico	-19,50	-3,30	3,45	1,02	3,30
Metalurgia	-4,32	-0,92	6,52	8,46	9,48
Mecânica	-9,95	-3,73	-2,21	-5,04	-5,12
Mat. Elet./Comun.	-4,98	-2,70	-4,10	-5,76	-3,29
Mat. de Transporte	-0,25	4,05	3,24	3,35	2,23
3. Papel e Gráfica	-0,70	1,51	1,17	1,55	1,27
Papel e Papelão	-0,55	1,57	1,23	1,77	1,52
Editorial e Gráfica	-0,15	-0,07	-0,06	-0,22	-0,25

(continua)

	1976	1980	1985	1988	1991
4. Químico	-3,20	-0,29	2,86	-3,62	-5,73
Borracha	-0,24	0,03	0,21	-0,21	0,08
Química	-2,13	-0,15	2,84	-2,00	-4,50
Farmacêutica	-0,66	-0,51	-0,58	-1,47	-1,13
Perfumaria	-0,07	0,11	0,01	-0,01	-0,08
Prod. Mat. Plástica	-0,10	0,23	0,38	0,07	-0,11
5. Têxtil e Calçados	4,92	6,28	5,89	4,08	3,84
Têxtil	2,32	3,46	2,38	1,26	1,13
Vestuário/Calçados	1,88	2,20	3,27	2,62	2,59
Couros e Peles	0,72	0,62	0,23	0,19	0,12
6. Agroindustrial	26,10	27,55	18,96	11,35	5,90
Prod. Alimentares	25,25	26,44	17,81	10,64	4,76
Bebidas	-0,41	-0,28	-0,33	-0,38	-0,47
Fumo	1,27	1,39	1,48	1,09	1,61
Diversos	-1,14	-0,83	-1,09	-1,37	-1,69

Fonte: Decex. Elaboração própria.

A parcela $(x_0 \cdot \Delta P)$ refletiria a variação nas exportações por mera mudança na produção doméstica, supondo o coeficiente de exportação constante (crescimento *esperado* com coeficiente das exportações constante ou *efeito-escala*). Já $(x_1 - x_0) \cdot P_i$ representaria a mudança nos valores exportados decorrente de promoção ou não das exportações, dada pela alteração nos coeficientes de exportação. Os resultados da decomposição estão na Tabela 18.3.

18.1.4 - Indicador de Diversificação da Pauta de Exportações

Este indicador, bastante simples, consiste no número de códigos exportados por setor, anualmente, conforme a classificação da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias. Trata-se de sugestão de Araújo Jr. *et alii* (1991), visando captar o avanço da diferenciação dos produtos na pauta de exportação de cada setor. A Tabela 18.4 apresenta seus resultados.

TABELA 18.3

**Decomposição das Fontes de Variação das Exportações
à La Willmore**

	1976/1991			
	DELTA X	(x91-x76)P91	(x76*DELTA P)	DELTA X
	(US\$ 1000)	(%)	(%)	(%)
	(A)	(B)	(A+B)	
Indústria Geral	21.781.031	160,2	92,7	252,9
Extr. Mineral	1.776.700	-199,1	335,6	136,5
Ind. de Transformação	20.004.331	224,2	49,4	273,6
Construção Civil	566.773	275,5	19,6	295,1
Transf. Min. Não-Metal.	215.244	473,4	26,8	500,3
Madeira	307.937	210,3	18,4	228,7
Mobiliário	43.592	294,1	9,1	303,3
Metal-Mecânico	10.655.767	758,6	76,7	835,3
Metalurgia	5.761.452	1876,8	97,1	1973,9
Mecânica	1.038.908	509,6	51,1	560,7
Mat. Elétrico e Comunic.	1.245.530	368,9	63,3	432,2
Material de Transporte	2.609.877	429,5	81,9	511,4
Papel e Gráfica	1.192.713	1495,9	178,3	1674,3
Papel e Papelão	1.170.294	1699,8	167,2	1867,0
Editorial e Gráfica	22.420	2,4	259,7	262,1
Químico	3.144.225	197,2	34,4	231,7
Borracha	317.391	1597,3	59,9	1656,2
Química	2.667.169	169,6	33,5	203,1
Prod. Farmac. e Veterinário	75.298	451,0	66,2	517,3
Perfumaria, Sabões e Velas	45.432	1051,0	121,7	1172,5
Prod. Mat. Plástica	38.934	583,3	34,0	617,3
Têxtil e Calçados	2.112.583	294,2	-0,4	293,8
Têxtil	779.869	208,0	7,5	215,5
Vestuário, Calçados e Tec.	1.114.878	443,3	-7,7	435,6
Couro e Peles	217.836	225,8	-10,3	215,5

(continua)

	1976/1991			
	DELTA X	(x91-x76)P91	(x76*DELTA P)	DELTA X
	(US\$ 1000)	(%)	(%)	(%)
		(A)	(B)	(A+B)
Agroindustrial	1.750.561	-5,3	53,3	48,1
Prod. Alimentares	1.059.942	-20,7	51,2	30,6
Bebidas	60.929	893,9	138,5	1032,4
Fumo	629.691	277,9	94,8	372,7
Diversos	581.709	956,7	113,0	1069,7

	1976/80			
	DELTA X	(x80-x76)P80	(x76*DELTA P)	DELTA X
	(US\$ 1000)	(%)	(%)	(%)
		(A)	(B)	(A+B)
Indústria Geral	10.347.231	85,5	34,7	120,1
Extr. Mineral	513.729	-24,3	63,8	39,5
Ind. de Transformação	9.833.502	105,0	29,5	134,5
Construção Civil	373.346	138,0	56,4	194,4
Transf. Min. Não-Metal.	111.973	213,1	47,2	260,2
Madeira	248.561	122,4	62,1	184,6
Mobiliário	12.813	59,1	30,0	89,1
Metal-Mecânico	3.405.393	216,3	50,6	266,9
Metalurgia	883.069	194,8	107,8	302,5
Mecânica	728.097	369,5	23,5	392,9
Mat. Elétrico e Comunic.	525.572	129,8	52,6	182,4
Mat. de Transporte	1.268.656	221,9	26,7	248,6
Papel e Gráfica	471.639	596,7	65,7	662,1
Papel e Papelão	449.006	650,9	65,4	716,3
Editorial e Gráfica	22.632	196,2	68,3	264,5

(continua)

	1976/80			
	DELTA X	(x80-x76)P80	(x76*DELTA P)	DELTA X
	(US\$ 1000)	(%)	(%)	(%)
		(A)	(B)	(A+B)
Químico	2.085.074	97,1	56,5	153,6
Borracha	96.606	457,5	46,7	504,1
Química	1.879.626	85,9	57,2	143,1
Prod. Farmac. e Veterin.	24.261	146,9	19,7	166,7
Perfum., Sabões e Velas	33.548	825,2	40,6	865,8
Prod. Mat. Plástica	51.033	770,7	38,4	809,1
Têxtil e Calçados	689.364	73,8	22,1	95,9
Têxtil	430.829	91,0	28,0	119,0
Vestuário, Calçados e Tecidos	220.567	70,2	16,0	86,2
Couros e Peles	37.967	21,5	16,0	37,6
Agroindustrial	2.676.354	62,4	11,1	73,5
Prod. Alimentares	2.542.040	63,1	10,2	73,3
Bebidas	8.450	115,0	28,1	143,2
Fumo	125.863	45,6	28,9	74,5
Diversos	132.332	197,3	46,0	243,3

	1980/85			
	DELTA X	(x85-x80)P85	(x80*DELTA P)	DELTA X
	(US\$1000)	(%)	(%)	(%)
		(A)	(B)	(A+B)
Indústria Geral	5.057.473	16,4	10,3	26,7
Extr. Mineral	79.265	-201,1	205,5	4,4
Ind. de Transformação	4.978.208	39,4	-10,9	29,0
Construção Civil	(64.361)	11,8	-23,2	-11,4
Transf. Min. Não-Metal.	3.770	38,0	-35,5	2,4
Madeira	(84.285)	-2,2	-19,8	-22,0
Mobiliário	16.154	59,4	0,0	59,4

(continua)

1980/85

	DELTA X (US\$1000)	(x85-x80)P85 (%) (A)	(x80*DELTA P) (%) (B)	DELTA X (%) (A+B)
Metal-Mecânico	2.384.675	66,3	-15,3	50,9
Metalurgia	1.728.796	170,2	-23,0	147,1
Mecânica	(69.729)	16,7	-24,4	-7,6
Mat. Elétrico e Comunic.	111.852	29,5	-15,7	13,7
Mat. de Transporte	613.756	39,9	-5,4	34,5
Papel e Gráfica	18.879	11,5	-8,1	3,5
Papel e Papelão	20.854	12,0	-8,0	4,1
Editorial e Gráfica	(1.975)	3,2	-9,6	-6,3
Químico	1.771.530	59,0	-7,5	51,5
Borracha	115.719	82,9	17,0	100,0
Química	1.551.777	56,6	-8,0	48,6
Prod. Farmac. e Veterin.	25.527	73,3	-7,6	65,8
Perfum., Sabões e Velas	(13.681)	-23,4	-13,1	-36,6
Prod. Mat. Plástica	92.189	190,7	-30,0	160,8
Têxtil e Calçados	688.714	68,2	-19,3	48,9
Têxtil	65.020	28,5	-20,3	8,2
Vestuário, Calçados e Tecidos	552.419	133,9	-18,0	115,9
Couros e Peles	71.275	69,3	-18,0	51,3
Agroindustrial	149.171	7,8	-5,5	2,4
Prod. Alimentares	(10.252)	4,8	-5,0	-0,2
Bebidas	(5.086)	-16,3	-19,1	-35,4
Fumo	164.509	70,6	-14,8	55,8
Diversos	29.600	24,7	-8,9	15,9

(continua)

	1985/88			
	DELTA X	(x88-x80)P85	(x85*DELTA P)	DELTA X
	(US\$1000)	(%)	(%)	(%)
	(A)	(B)	(A+B)	
Indústria Geral	8.288.978	8,3	26,3	34,5
Extr. Mineral	361.140	35,2	-16,1	19,1
Ind. de Transformação	7.926.838	6,0	-29,9	35,8
Construção Civil	314.401	45,9	16,8	62,7
Transf. de Min. Não-Metal.	108.116	31,1	37,0	68,1
Madeira	204.565	61,7	6,7	68,4
Mobiliário	1.721	-8,6	12,6	4,0
Metal-Mecânico	5.295.990	22,8	52,2	75,0
Metalurgia	3.006.142	68,7	34,9	103,5
Mecânica	286.606	-46,6	80,6	34,0
Mat. Elétrico e Comunic.	566.634	5,0	56,2	61,2
Mat. de Transporte	1.436.609	-1,6	61,6	60,0
Papel e Gráfica	775.859	85,2	52,9	138,1
Papel e Papelão	760.882	90,1	52,8	142,9
Editorial e Gráfica	14.977	-3,6	54,9	51,3
Químico	447.678	-1,5	10,1	8,6
Borracha	61.461	13,2	13,3	26,6
Química	402.001	-0,3	8,8	8,5
Prod. Farmac. e Veterin.	26.331	24,0	17,0	40,9
Perfum., Sabões e Velas	9.230	-42,3	81,2	38,9
Prod. Mat. Plástica	(51.345)	-66,1	31,8	-34,3
Têxtil e Calçados	808.804	26,7	11,8	38,6
Têxtil	232.309	17,1	10,0	27,1
Vestuário, Calçados e Tecidos	340.364	26,5	6,6	33,1
Couro e Peles	236.130	67,6	44,6	112,3
Agroindustrial	168.768	-23,0	25,6	2,6
Prod. Alimentares	60.275	-22,0	23,0	1,0
Bebidas	14.644	130,2	27,9	158,0
Fumo	93.849	-39,5	60,0	20,4
Diversos	115.337	1,9	51,4	53,3

(continua)

1988/91

	DELTA X (US\$1000)	(x91-x88)P90 (%) (A)	(x88'DELTA P) (%) (B)	DELTA X (%) (A+B)
Indústria Geral	(1.912.651)	-3,1	-2,8	-5,9
Extr. Mineral	821.566	32,7	3,7	36,4
Ind. de Transformação	(2.734.217)	-5,8	-3,3	-9,1
Construção Civil	(56.613)	4,3	-11,3	-6,9
Transf. Min. Não-Metal.	(8.616)	-0,8	-2,5	-3,2
Madeira	(60.903)	2,6	-14,7	-12,1
Mobiliário	12.905	54,1	-25,5	28,6
Metal-Mecânico	(430.292)	5,7	-9,2	-3,5
Metalúrgia	143.445	11,0	-8,6	2,4
Mecânica	93.934	18,7	-10,4	8,3
Mat. Elétrico e Comunic.	41.472	21,5	-18,7	2,8
Mat. de Transporte	(709.144)	-12,4	-6,1	-18,5
Papel e Gráfica	73.663	-21,6	16,1	-5,5
Papel e Papelão	(60.449)	-19,6	14,9	-4,7
Editorial e Gráfica	(13.214)	-82,5	52,6	-29,9
Químico	(1.160.057)	-6,2	-14,3	-20,5
Borracha	43.606	33,2	-18,3	14,9
Química	(1.166.235)	-7,4	-15,2	-22,7
Prod. Farmac. e Veterin.	(822)	-29,3	28,4	-0,9
Perfúm., Sabões e Velas	16.336	49,4	0,1	49,5
Prod. Mat. Plástica	(52.943)	-58,8	4,9	-53,9
Têxtil e Calçados	(74.298)	8,6	-11,2	-2,6
Têxtil	51.711	9,0	-4,3	4,7
Vestuário, Calçados e Tecidos	1.527	9,1	-9,0	0,1
Couro e Peles	(127.536)	6,2	-34,8	-28,6
Agroindustrial	(1.243.731)	-35,9	17,1	-18,7
Prod. Alimentares	(1.532.121)	-42,8	17,5	-25,3
Bebidas	42.920	99,6	79,9	179,5
Fumo	245.470	33,6	10,8	44,4
Diversos	304.439	86,1	5,7	91,8

TABELA 18.4

Índices de Exportação por Complexos e Setores

(Base 1985 = 100)

	QUANTUM				
	1974	1980	1985	1988	1991
Indústria Geral	50,6	71,2	100,0	120,4	124,1
Extr. Mineral	62,8	85,0	100,0	123,2	128,4
Ind. de Transformação	49,1	69,7	100,0	120,2	123,7
1. Construção Civil	54,4	92,0	100,0	132,1	157,6
Transf. Min. Não-Metal.	30,4	82,0	100,0	142,9	121,2
Madeira	80,8	103,3	100,0	123,9	162,3
Mobiliário	28,8	45,0	100,0	92,9	108,6
2. Metal-Mecânico	19,3	67,1	100,0	137,8	130,7
Metalurgia	8,5	33,0	100,0	154,8	172,7
Mecânica	29,9	118,1	100,0	122,8	113,6
Material Elétrico/Comunicação	37,3	82,6	100,0	146,1	145,1
Material de Transporte	20,0	86,5	100,0	119,2	85,2
3. Papel e Gráfica	13,8	67,5	100,0	144,4	155,9
Papel e Papelão	11,4	66,9	100,0	146,3	160,5
Editorial e Gráfica	49,5	72,4	100,0	109,2	60,2
4. Químico	10,5	28,2	100,0	102,9	100,0
Borracha	8,1	52,1	100,0	137,4	141,6
Química	17,0	50,2	100,0	93,9	80,2
Farmacêutica	40,8	5,4	100,0	98,4	119,5
Perfumaria	16,9	180,4	100,0	131,8	155,3
Prod. Mat. Plástica	4,2	34,3	100,0	74,8	72,7
5. Têxtil e Calçados	41,2	53,1	100,0	114,2	95,1
Têxtil	56,5	70,3	100,0	9,7	101,7
Vestuário/Calçados	27,7	36,6	100,0	115,3	87,1
Couro e Peles	40,5	66,0	100,0	164,8	112,8
6. Agroindustrial	64,5	78,3	100,0	92,2	95,0
Produtos Alimentares	65,7	73,5	100,0	97,1	99,4

(continua)

	QUANTUM				
	1974	1980	1985	1988	1991
Bebidas	56,3	149,9	100,0	192,5	565,1
Fumo	48,5	69,0	100,0	109,5	119,4
Diversos	43,3	71,9	100,0	141,5	239,1

(continua)

	PREÇO				
	1974	1980	1985	1988	1991
Indústria Geral	77,2	122,2	100,0	119,3	119,5
Extr. Mineral	61,2	111,9	100,0	96,7	125,9
Ind. de Transformação	79,2	123,3	100,0	121,0	118,7
1. Construção Civil	80,0	118,9	100,0	125,2	101,8
Transf. Min. Não-Metal.	69,3	119,1	100,0	117,8	136,7
Madeira	75,1	124,1	100,0	136,0	91,2
Mobiliário	105,1	142,1	100,0	111,9	125,6
2. Metal-Mecânico	65,8	99,2	100,0	126,8	130,3
Metalurgia	88,1	123,4	100,0	131,2	120,8
Mecânica	49,9	91,0	100,0	109,2	115,7
Material Elétrico/Comunicação	82,6	105,8	100,0	110,3	116,3
Material de Transporte	52,9	86,8	100,0	134,2	159,9
3. Papel e Gráfica	109,3	143,2	100,0	164,9	144,4
Papel e Papelão	116,6	143,6	100,0	166,0	144,1
Editorial e Gráfica	97,2	147,4	100,0	138,5	183,0
4. Químico	82,2	126,7	100,0	95,1	92,7
Borracha	64,9	93,9	100,0	92,1	102,1
Química	102,1	133,4	100,0	115,9	104,9
Farmacêutica	55,7	111,5	100,0	131,5	123,1

(continua)

	PREÇO				
	1974	1980	1985	1988	1991
Perfumaria	80,0	87,4	100,0	105,3	100,4
Prod. Mat. Plástica	66,1	111,9	100,0	87,8	94,6
5. Têxtil e Calçados	84,1	126,7	100,0	121,3	143,9
Têxtil	99,2	131,5	100,0	127,4	139,2
Vestuário/Calçados	70,4	126,8	100,0	115,4	153,4
Couro e Peles	53,7	100,2	100,0	128,8	132,1
6. Agroindustrial	81,2	129,9	100,0	116,4	87,7
Produtos Alimentares	73,9	135,7	100,0	104,0	76,5
Bebidas	85,5	110,3	100,0	126,6	120,7
Fumo	46,4	93,0	100,0	110,0	153,9
Diversos	71,6	123,4	100,0	108,4	103,7

Fonte: Pinheiro (1993).

18.1.5 - Fontes de Variação das Exportações do Tipo CMS-Constant-Market-Share

Este indicador identifica quatro componentes na mudança dos valores exportados, conforme análise do tipo *constant-market-share*, através das seguintes identidades [Leamer e Stern (1970)]:

$$\begin{aligned}
 X^1 - X^0 &= r \cdot X^0 + \sum (r_i - r) \cdot X_i^0 + \\
 &+ \sum \sum (r_{ij} - r) \cdot X_{ij}^0 + \sum \sum (X_{ij}^1 - X_{ij}^0 - r_{ij} X_{ij}^0) \quad (4)
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 X^1 - X^0 &= r \cdot X^0 + \sum \sum (r_{ij} - r) \cdot X_{ij}^0 + \\
 &+ \sum (r_j - r) \cdot X_j^0 + \sum \sum (X_{ij}^1 - X_{ij}^0 - r_{ij} X_{ij}^0) \quad (5)
 \end{aligned}$$

sendo r = taxa de variação das exportações mundiais do complexo entre 0 e 1, r_i = taxa de variação das exportações mundiais do setor i do complexo, r_j = taxa de variação das exportações mundiais do complexo para o país j , r_{ij} = taxa de variação das exportações mundiais do setor i do complexo para o país j , X_{ij} = exportações brasileiras do setor i do complexo para o país j , X_i

= exportações brasileiras do setor i do complexo, X_j = exportações brasileiras do complexo para o país j .

As quatro parcelas do lado direito das duas identidades representam exatamente os mesmos efeitos determinantes da variação das exportações. A primeira representa o efeito-variação do comércio mundial, que seria a mudança nas exportações brasileiras necessária para manter constante sua participação no mercado mundial. A segunda parcela dá o efeito-composição da pauta, permitindo identificar se as exportações do complexo estiveram concentradas em setores mais ou menos dinâmicos do comércio mundial. A terceira refletiria o efeito-destino da exportação, captando se as exportações brasileiras do setor foram direcionadas aos mercados mais dinâmicos. O quarto efeito, residual e chamado de efeito-competitividade, seria dado pela contribuição dos ganhos (ou perdas) em termos de participação dos diversos setores nos diferentes mercados, devido a ganhos (ou perdas) de competitividade por variações diferenciadas na: a) melhoria nos preços de exportação; b) qualidade e desenvolvimento de novas exportações; c) eficiência do *marketing* ou do financiamento da venda dos produtos de exportação; e d) habilidade de atendimento rápido dos pedidos de exportação.

Esse tipo de decomposição permite as duas variantes apresentadas acima, inclusive pelo caráter residual do último efeito. Não existe uma identidade *preferida* pelos trabalhos que utilizaram metodologia do tipo CMS para o Brasil: por exemplo, Horta (1983) optou por (4) e Bonelli (1992) por (4) e (5).

Neste trabalho, tal exercício foi realizado para a indústria geral, a extrativa mineral, a indústria de transformação e seus seis complexos. Para cada um alcançou-se desagregação de pelo menos três setores, supondo a validade dessa abertura para a realização do exercício.³ Os resultados para os complexos químico, agroindustrial e construção civil devem ser considerados com cautela, pois os critérios de agregação adotados no banco de dados Chelem, utilizado para o exercício, mostraram-se particularmente diferentes daqueles adotados para os demais indicadores, que utilizaram dados básicos do Decex, posteriormente agregados no IPEA/DIPES.

Os países ou blocos de países escolhidos formaram um total de 23, incluindo um bloco "Resto do Mundo", visando cobrir a totalidade das exportações brasileiras.⁴ Os resultados da decomposição estão na Tabela 18.6.

3 Bonelli (1992), por exemplo, realizou uma decomposição tipo CMS para a categoria de produtos industrializados com abertura de quatro grupos.

4 Os 23 países ou blocos são: Estados Unidos, Canadá, França, Bélgica-Luxemburgo, Alemanha Ocidental, Itália, Holanda, Reino Unido-Irlanda, Escandinávia, Países Alpinos, Europa do Sul, Japão, Austrália-Nova Zelândia, América-Opep, México, Resto da América, Países do Golfo, Norte da África Não-Opep, União Soviética, Europa Central, NIC Asiáticos e Resto do Mundo.

TABELA 18.5

Brasil: Fontes de Variação das Exportações dos Complexos Decomposição "CMS"

(A preços constantes de 1985)

	1974/90						
	EFEITOS						
	1=1'	2	2'	3	3'	4=4'	5=5'
Indústria Geral	52,8	21,0	13,4	-8,0	-0,5	34,2	100,0
Extr. Mineral	-33,7	-11,9	-24,4	-19,5	-6,4	165,1	100,0
Ind. de Transformação	49,5	31,3	25,8	-7,6	-2,2	26,8	100,0
Construção Civil	208,4	-112,2	-6,4	5,3	-100,5	-1,5	100,0
Metal-Mecânico	22,5	8,1	5,4	-7,5	-4,9	77,0	100,0
Papel/Gráf.	37,5	2,0	6,0	2,1	-1,9	58,3	100,0
Química	20,4	7,3	15,0	8,9	1,3	63,4	100,0
Têxtil/Calç.	185,6	-3,3	-17,3	-5,6	8,4	-76,7	100,0
Agroindust.	88,4	-175,1	-171,5	-55,9	-59,4	42,5	-100,0

	1974/80						
	EFEITOS						
	1=1'	2	2'	3	3'	4=4'	5=5'
Indústria Geral	32,7	17,6	16,8	-0,7	0,2	50,3	100,0
Extr. Mineral	165,7	-169,1	-191,0	-19,3	-4,8	122,7	100,0
Ind. de Transformação	30,8	23,3	22,3	-0,2	0,8	46,1	100,0
Construção Civil	165,0	-116,9	0,5	7,8	-109,6	44,1	100,0
Metal-Mecânico	15,6	2,6	4,0	3,0	1,6	78,8	100,0
Papel/Gráf.	20,5	1,7	9,1	7,7	0,3	70,0	100,0
Química	27,7	0,2	5,1	2,4	-2,5	69,8	100,0
Têxtil/Calç.	151,6	4,6	5,5	-5,5	-6,4	-50,7	100,0
Agroindust.	86,8	-74,0	-67,5	-19,4	-25,9	106,6	100,0

(continua)

	1980/85						
	EFEITOS						
	1=1'	2	2'	3	3'	4=4'	5=5'
Indústria Geral	24,8	-25,2	-26,4	-6,2	-5,0	106,6	100,0
Extr. Mineral	-405,0	377,3	342,2	23,9	59,1	103,7	100,0
Ind. de Transformação	24,9	-18,0	-19,4	-5,5	-4,1	98,6	100,0
Construção Civil	2334,6	-2562,1	-2458,0	8,3	-95,8	319,2	100,0
Metal-Mecânico	22,3	-1,2	-13,7	-23,7	-11,2	102,6	100,0
Papel/Gráf.	41,4	-5,3	-23,2	-89,7	-71,8	153,6	100,0
Química	2,8	0,3	0,8	1,0	0,5	95,9	100,0
Têxtil/Calç.	21,8	-2,5	-9,7	17,9	25,1	62,8	100,0
Agroindust.	-59,6	-47,7	15,1	-5,8	-68,5	13,0	-100,0

	1985/88						
	EFEITOS						
	1=1'	2	2'	3	3'	4=4'	5=5'
Indústria Geral	132,4	24,0	6,0	-56,9	-38,8	0,4	100,0
Extr. Mineral	-489,0	300,9	270,0	-37,3	-6,4	125,4	-100,0
Ind. de Transformação	115,9	36,5	28,9	-53,4	-45,7	1,0	100,0
Construção Civil	1209,3	-958,6	-1084,5	-140,4	-14,5	-10,3	100,0
Metal-Mecânico	48,1	-13,1	-4,9	-23,1	-31,3	88,1	100,0
Papel/Gráf.	60,0	0,5	-5,4	-20,9	-15,0	60,4	100,0
Química	-13,2	-23,1	-13,4	-12,8	-22,4	-51,0	-100,0
Têxtil/Calç.	402,8	-3,6	-2,4	-168,4	-169,5	-330,9	-100,0
Agroindust.	28,3	25,7	-21,3	-61,6	-14,7	-92,4	-100,0

(continua)

	1989/90						
	EFEITOS						
	1=1'	2	2'	3	3'	4=4'	5=5'
Indústria Geral	150,9	-8,8	-14,6	-46,6	-40,9	-195,5	-100,0
Extr. Mineral	185,8	-166,5	-122,4	33,6	-10,5	47,1	100,0
Ind. de Transformação	122,9	0,0	-3,4	-40,4	-37,0	-182,5	-100,0
Construção Civil	1251,7	-110,3	-1171,3	-84,1	-21,1	-159,3	-100,0
Metal-Mecânico	61,1	-20,7	-33,5	-31,0	-18,2	-109,4	-100,0
Papel/Gráf.	152,0	-44,6	-43,7	-39,6	-40,5	-167,8	-100,0
Química	65,3	1,4	-2,3	-11,1	-7,4	-155,7	-100,0
Têxtil/Calç.	155,9	-20,6	-40,1	-52,7	-33,1	-182,7	-100,0
Agroindust.	272,6	-177,1	-120,1	4,5	-52,5	-200,0	-100,0

Fonte: Chelem.

A = Taxa de variação das exportações brasileiras do setor no período.

1 = Efeito crescimento do comércio mundial (em % de A).

2 = Efeito composição da pauta (em % de A).

3 = Efeito destino das exportações (em % de A).

4 = Efeito competitividade (em % de A).

5 = Total dos efeitos.

(Os sinais ' referem-se a: nenhum = efeito composição "calculado primeiro; um = efeito destino "calculado primeiro").

TABELA 18.6

Participação das Exportações Brasileiras no Total Mundial

(A preços constantes de 1985 e em %)

COMPLEXOS	1974	1980	1985	1988	1990
Indústria Geral	0,74	1,13	1,34	1,29	1,06
Extr. Mineral	0,51	0,43	0,64	1,08	0,97
Ind. de Transformação	0,64	1,02	1,24	1,21	0,96
Construção Civil	0,58	0,74	0,81	0,70	0,56
Metal-Mecânico	0,29	0,66	0,89	1,01	0,76
Papel/Gráf.	0,39	0,76	0,79	0,91	0,71
Química	0,28	0,47	1,29	0,88	0,65
Têxtil/Calç.	1,30	1,19	1,64	1,29	0,99
Agroindust.	4,79	5,04	4,87	3,77	3,35

18.1.6 - Fontes de Variação da Demanda por Importações

A partir de metodologia criada por Chenery (1960), consagrou-se uma forma de decompor as fontes de crescimento da demanda em uma indústria. Esta é incluída neste trabalho em uma versão modificada, em que, usando procedimento semelhante àquele para a decomposição da demanda pela *produção interna* de um setor i , se decompõem as fontes de crescimento da demanda por *importações* de produtos de um setor i .

A avaliação das fontes de crescimento da demanda por importações é útil como medida do desempenho dos 22 setores da indústria, dado que tal exercício decompõe aquela demanda em três parcelas: variação da demanda doméstica, variação das exportações e substituição ou "dessubstituição" de importações. Sendo:

$$D_i = P_i + M_i - X_i = \text{demanda doméstica por produtos do setor } i$$

$$P_i = \text{produção total do setor } i$$

$$M_i = \text{importação total de produtos produzidos pelo setor } i$$

$$Z_i = P_i + M_i = \text{oferta total disponível do setor } i$$

$$X_i = \text{exportação total do setor } i,$$

a identidade inicial é

$$\Delta M = (M^0/Z^0) \Delta \Delta + (M^0/Z^0) \Delta X + (M^1/Z^1 - M^0/Z^0) Z^1 \quad (6)$$

onde 0 e 1 representam início e fim do período em consideração.

Incorporando uma adaptação de sugestões de Morley e Smith (1970) para incluir os efeitos da produção intermediária numa economia com interdependência industrial, e sendo:

$$A = \text{matriz de coeficientes técnicos}^5$$

$$M^* = (I - A)^{-1} M = \text{vetor de importações redefinidas}$$

$$Z_i^* = P_i + M_i^* = \text{oferta redefinida}$$

$$D^* = (I - A)^{-1} D = \text{vetor de demanda redefinida}$$

$$X^* = (I - A)^{-1} X = \text{vetor de exportações redefinidas,}$$

a identidade (6) transforma-se em:

⁵ A Matriz de Relações Interindustriais do IBGE de 1975 foi utilizada para os anos de 1976 e 1979 e a Matriz de 1980 para o período de 1980 a 1991.

$$\Delta M_i^* = (M_i^{0*}/Z_i^{0*})\Delta\Delta_i^* + (M_i^{0*}/Z_i^{0*})\Delta X_i^* + (M_i^{1*}/Z_i^{1*} - M_i^{0*}/Z_i^{0*})Z_i^{1*} \quad (7)$$

As parcelas do lado direito da identidade (7) representam as componentes de demanda, sendo a primeira referente à variação da demanda por importações devido a mudanças na demanda doméstica, a segunda referente à variação provocada por mudanças na demanda por exportações (demanda externa) e a terceira refletindo a variação da demanda por importações devido à substituição ou não das mesmas por produção interna.

A razão de se decompor ΔM^* e não ΔM está amparada em idéia de Morley e Smith (p.729). Se uma importação deve ser substituída sem induzir elevação na importação de insumos ou redução na oferta disponível para demanda final em outros setores, a produção deve ser aumentada não somente na indústria que processará o bem, mas também nas indústrias supridoras da mesma, e assim por diante. De fato, a nova demanda por produto intermediário era previamente atendida pela importação do produto final, de forma que a avaliação precisa da oferta total dos produtos de cada setor deve incluir tais *importações implícitas*. Somente assim as duas componentes da oferta total, importações e produção doméstica, serão mensuradas na mesma base (produção bruta). A intuição contida neste procedimento leva à produção doméstica necessária para substituir completamente as importações, mantendo constante a demanda final.

No texto, será feita distinção entre importações *efetivas*, aquelas realmente registradas, e importações *contendo as implícitas*, em que às importações efetivas são acrescidas aquelas embutidas como insumos para o produto final importado. A Tabela 18.8 apresenta os resultados do exercício.

18.2 - Análise dos Resultados

Nesta seção serão apresentados os resultados encontrados para todos os indicadores, no período 1974/76 e 1991.⁶ Inicialmente, porém, será feita uma rápida apresentação das estruturas setoriais da produção e do comércio exterior brasileiros.

18.2.1 - Estrutura da Produção e do Comércio Exterior

Para compreender melhor o processo de crescimento industrial e comercial ocorrido no Brasil, desde meados da década de 70, é preciso distinguir a relevância dos diversos complexos e setores envolvidos, através da compo-

⁶ Os resultados de alguns indicadores são apresentados a partir de 1976, e não de 1974, em função da disponibilidade dos índices de valor da produção nominal por gêneros do IBGE, utilizados na elaboração das séries de valor da produção.

TABELA 18.7

Indicador de Diversificação

(Número de códigos da NBM exportados)

	1974	1980	1985	1988	1991
Indust. Geral	3252	5323	5737	5456	7232
Extr. Mineral	72	81	92	91	157
Ind. de Transformação	3180	5242	5645	5365	7075
1. Construção Civil	201	310	360	364	445
Transf. Min. Não-Metal.	113	190	200	194	239
Madeira	70	86	97	111	142
Mobiliário	18	34	63	59	64
2. Metal-Mecânico	1271	2176	2191	2117	2568
Metalurgia	321	486	505	505	826
Mecânica	496	933	862	842	914
Material Elétrico	304	512	577	545	554
Mat. de Transporte	150	245	247	225	274
3. Papel e Gráfica	76	124	146	128	226
Papel e Papelão	47	66	88	79	164
Editorial e Gráfica	29	58	58	49	62
4. Químico	588	1074	1276	1294	1275
Borracha	35	49	51	48	82
Química	428	761	940	985	1274
Prod. Farmacêut.	60	108	116	97	189
Perfumaria	23	58	57	61	90
Prod. Mat. Plásticas	42	98	112	103	90
5. Têxtil e Calçados	366	462	479	453	811
Têxtil	242	311	316	286	518
Vestuário e Calçados	77	109	115	112	225
Couros e Peles	47	42	48	55	68
6. Agroindustrial	291	464	504	482	569
Produtos Alimentares	252	407	441	422	475
Bebidas	30	46	52	51	79
Fumo	9	11	11	9	15
Diversos	387	632	689	527	731

TABELA 18.8

Decomposição das Fontes de Variação da Demanda por Importações

(* Implica multiplicação pela inversa de (I-A))

	1976/91				
	DELTA M-	DD	EE	SI	DELTA M-
	(US\$1000)	(%)	(%)	(%)	(%)
	(A)	(B)	(C)	(A+B+C)	
Indústria Geral	13.826.017	35,3	23,2	0,8	59,2
Extr. Mineral	(254.014)	48,1	19,0	-71,2	-4,2
Ind. de Transformação	14.080.031	30,8	24,7	26,1	81,6
Construção Civil	182.348	8,2	13,3	18,2	39,7
Transf. Min. Não-Metal.	224.393	26,9	7,5	77,7	112,1
Madeira	(14.846)	-10,9	24,7	-22,0	-8,1
Mobiliário	(27.199)	5,0	1,0	-41,8	-35,9
Metal-Mecânico	6.673.879	31,0	36,9	15,3	83,1
Metalurgia	2.819.956	13,7	74,7	22,5	110,9
Mecânica	1.641.621	35,6	16,6	8,4	60,7
Mat. Elétrico e Comunicação	1.208.671	34,7	17,0	20,4	72,1
Material de Transporte	1.003.631	53,6	29,9	7,5	91,1
Papel e Gráfico	256.076	125,9	31,9	-120,6	37,3
Papel e Papelão	231.090	102,4	38,4	-100,2	40,7
Editorial e Gráfica	24.986	237,7	1,0	-217,7	21,0
Químico	4.614.109	37,7	16,1	47,3	101,1
Borracha	77.493	77,3	24,0	-80,9	20,4
Química	4.264.919	32,0	18,7	70,6	121,3
Prod. Farm. e Vet.	301.216	36,1	-5,1	107,4	138,5
Perfumaria	7.413	193,8	1,0	-182,0	12,7
Prod. Mat. Plástica	(36.933)	27,8	-1,1	-36,2	-9,5
Têxtil e Calçados	952.415	-189,7	17,1	386,9	214,3
Têxtil	744.043	12,7	19,7	207,1	239,5
Vestuário Calçados e Tec.	87.642	-13,3	13,9	504,2	504,7
Couro e Peles	120.730	-756,1	10,7	849,2	103,7

(continua)

	1976/81				
	DELTA M~	DD	EE	SI	DELTA M~
	(US\$1000)	(%)	(%)	(%)	(%)
	(A)	(B)	(C)	(A+B+C)	
Agroindustrial	2.221.195	90,0	6,4	448,6	544,9
Prod. Alimentares	2.055.664	78,0	6,5	578,5	663,0
Bebidas	139.416	136,1	3,2	8,4	147,7
Fumo	26.115	-113,1	85,0	843,6	815,4
Diversos	(819.989)	25,6	6,6	-62,8	-30,7

DD = Variação nas importações causada por mudança na demanda doméstica.

EE = ... causada por mudança nas exportações.

SI = ... causada por mudança na oferta interna.

	1976/80				
	DELTA M~	DD	EE	SI	DELTA M~
	(US\$1000)	(%)	(%)	(%)	(%)
	(A)	(B)	(C)	(A+B+C)	
Indústria Geral	13.730.522	51,8	3,3	3,8	58,8
Extr. Mineral	5.320.675	87,1	-4,7	5,2	87,6
Ind. de Transformação	8.409.847	39,3	6,1	3,3	48,7
Construção Civil	127.518	40,2	7,2	-19,7	27,7
Transf. Min. Não-Metal.	193.322	45,7	3,1	47,7	96,5
Madeira	(20.959)	39,4	15,4	-66,2	-11,4
Mobiliário	(44.845)	27,8	-1,8	-85,2	-59,2
Metal-Mecânico	5.787.911	46,5	12,4	13,2	72,1
Metalurgia	3.444.530	93,0	18,8	23,7	135,5
Mecânica	1.281.224	18,9	8,8	19,7	47,3
Mat. Elétrico e Comunicação	539.289	41,8	7,2	-16,8	32,2
Material de Transporte	522.867	14,2	14,4	18,8	47,4

(continua)

	1976/80				
	DELTA M-	DD	EE	SI	DELTA M-
	(US\$1000)	(%)	(%)	(%)	(%)
		(A)	(E)	(C)	(A+B+C)
Papel e Gráfico	(103.403)	49,3	5,7	-70,1	-15,0
Papel e Papelão	(66.350)	46,6	7,1	-65,4	-11,7
Editorial e Gráfica	(37.053)	62,2	-1,0	-92,2	-31,1
Químico	3.360.264	47,0	8,3	18,4	73,7
Borracha	(66.131)	31,4	3,4	-52,2	-17,4
Química	3.637.701	51,6	11,3	40,5	103,4
Prod. Farm. e Vet.	(2.942)	25,2	-7,7	-18,9	-1,4
Perfumaria	(40.183)	35,6	-0,1	-104,2	-68,7
Prod. Mat. Plástica	(168.180)	34,6	-4,5	-73,2	-43,2
Têxtil e Calçados	(51.317)	19,3	2,4	-33,2	-11,5
Têxtil	42.247	19,7	7,9	-14,0	13,6
Vestuário Calçados e Tec.	843	13,3	2,7	-11,1	4,9
Couros e Peles	(94.406)	19,1	-12,3	-87,9	-81,1
Agroindustrial	685.273	6,5	9,6	152,0	168,1
Prod. Alimentares	677.566	0,2	12,3	206,0	218,5
Bebidas	6.043	26,9	0,1	-20,7	6,4
Fumo	1.665	10,6	18,4	23,0	52,0
Diversos	(1.396.399)	10,4	-16,6	-46,0	-52,2

	1980/85				
	DELTA M-	DD	EE	SI	DELTA M-
	(US\$1000)	(%)	(%)	(%)	(%)
		(A)	(B)	(C)	(A+B+C)
Indústria Geral	(16.062.833)	-14,6	4,1	-32,8	-43,3
Extr. Mineral	(4.235.370)	8,4	2,2	-47,8	-37,2
Ind. de Transformação	(11.827.463)	-24,8	4,9	-26,2	-46,1

(continua)

	1980/85				
	DELTA M-	DD	EE	SI	DELTA M-
	(US\$1000)	(%)	(%)	(%)	(%)
	(A)	(B)	(C)	(A+B+C)	
Construção Civil	(283.882)	-30,0	-0,2	-18,2	-48,4
Transf. Min. Não-Metal.	(200.701)	-36,8	0,6	-14,8	-51,0
Madeira	(73.023)	-18,9	-2,3	-23,7	-44,9
Mobiliário	(10.158)	-1,4	1,0	-32,4	-32,9
Metal-Mecânico	(6.719.709)	-30,1	5,2	-23,8	-48,6
Metalurgia	(3.414.153)	-37,7	9,3	-28,6	-57,0
Mecânica	(2.098.633)	-31,3	1,2	-22,5	-52,6
Mat. Elétrico e Comunicação	(668.121)	-19,1	1,1	-12,2	-30,2
Material de Transporte	(538.801)	-13,8	5,5	-24,8	-33,2
Papel e Gráfico	(317.189)	-13,4	1,6	-42,4	-54,3
Papel e Papelão	(274.852)	-13,8	1,8	-42,7	-54,8
Editorial e Gráfica	(42.336)	-11,2	0,3	-40,7	-51,5
Químico	(3.467.906)	-18,4	5,4	-30,8	-43,8
Borracha	(111.092)	3,5	7,6	-46,5	-35,4
Química	(3.218.719)	-19,1	5,5	-31,3	-45,0
Prod. Farm. e Vet.	(56.951)	-10,6	1,3	-17,3	-26,5
Perfumaria	(5.203)	-12,5	-0,8	-15,2	-28,5
Prod. Mat. Plástica	(75.941)	-33,4	3,2	-4,1	-34,3
Têxtil e Calçados	(43.621)	-24,1	4,2	8,9	-11,1
Têxtil	(108.413)	-24,3	3,7	-10,2	-30,7
Vestufário Calçados e Tec.	(7.681)	-24,0	5,9	-24,1	-42,2
Couro e Peles	72.474	-21,9	9,7	341,7	329,5
Agroindustrial	(474.838)	-8,0	0,5	-35,9	-43,4
Prod. Alimentares	(440.687)	-6,8	0,5	-38,4	-44,6
Bebidas	(30.736)	-19,4	-0,2	-11,0	-30,6
Fumo	(3.415)	-31,8	16,8	-55,2	-70,2
Diversos	(520.319)	-24,0	6,5	-23,2	-40,7

(continua)

	1985/88				
	DELTA M-	DD	EE	SI	DELTA M-
	(US\$1000)	(%)	(%)	(%)	(%)
	(A)	(B)	(C)	(A+B+C)	
Indústria Geral	4.603.210	10,1	8,1	3,7	21,9
Extr. Mineral	(1.892.422)	-25,4	4,6	-5,6	-26,4
Ind. de Transformação	6.495.632	28,4	10,0	8,6	46,9
Construção Civil	100.816	19,9	6,7	6,7	33,3
Transf. Min. Não-Metal.	76.097	33,2	3,9	2,3	39,5
Madeira	12.790	-6,8	13,9	7,3	14,3
Mobiliário	11.929	12,4	0,7	44,4	57,5
Metal-Mecânico	3.685.979	41,3	14,0	-3,4	52,0
Metalurgia	1.194.395	11,9	24,0	10,4	46,4
Mecânica	1.084.295	70,7	6,7	-20,0	57,4
Mat. Elétrico e Comunicação	1.075.871	51,6	6,3	11,5	69,5
Material de Transporte	331.419	45,1	14,1	-28,7	30,5
Papel e Gráfico	259.811	34,8	19,9	42,6	97,3
Papel e Papelão	203.305	31,3	23,1	35,1	89,5
Editorial e Gráfica	56.507	54,7	1,6	85,6	142,0
Químico	1.639.508	9,2	3,4	24,2	36,8
Borracha	165.451	11,8	6,1	63,7	81,6
Química	1.110.693	7,3	3,4	17,5	28,2
Prod. Farm. e Vet.	283.312	27,3	1,4	151,0	179,7
Perfumaria	7.512	80,3	0,7	-23,5	57,5
Prod. Mat. Plástica	72.540	31,0	1,6	17,3	49,8
Têxtil e Calçados	400.936	10,8	11,6	92,2	114,7
Têxtil	289.303	6,1	6,4	105,7	118,3
Vestuário Calçados e Tec.	10.163	2,3	4,5	89,8	96,5
Couros e Peles	101.470	23,9	25,9	57,7	107,4
Agroindustrial	121.943	22,7	0,8	-3,9	19,7
Prod. Alimentares	76.863	22,0	0,8	-8,7	14,1
Bebidas	43.244	28,2	0,8	32,9	62,0
Fumo	1.836	48,7	11,4	66,4	126,4
Diversos	286.639	33,3	15,5	-11,0	37,8

(continua)

	1988/91				
	DELTA M-	DD	EE	SI	DELTA M-
	(US\$1000)	(%)	(%)	(%)	(%)
	(A)	(B)	(C)	(A+B+C)	
Indústria Geral	11.555.118	-0,7	0,3	45,5	45,1
Extr. Mineral	553.103	0,1	6,5	3,9	10,5
Ind. de Transformação	11.002.015	-1,0	-1,3	56,3	54,1
Construção Civil	237.896	-4,2	-0,9	64,0	58,9
Transf. Min. Não-Metal.	155.674	-0,1	-0,2	58,2	57,9
Madeira	66.347	-8,3	-3,0	76,1	64,8
Mobiliário	15.875	-24,9	0,5	73,0	48,6
Metal-Mecânico	3.919.697	-5,6	-0,5	42,4	36,4
Metalurgia	1.595.184	-3,3	-0,1	45,7	42,3
Mecânica	1.374.735	-3,8	0,3	49,7	46,2
Mat. Elétrico e Comunicação	261.631	-14,9	0,3	24,6	10,0
Material de Transporte	688.147	1,7	-4,3	51,2	48,5
Papel e Gráfico	416.856	26,1	-1,1	54,2	79,1
Papel e Papelão	368.987	20,1	-1,3	67,0	85,7
Editorial e Gráfica	47.869	52,9	-0,4	-2,8	49,7
Químico	3.082.243	-1,4	-3,4	55,3	50,6
Borracha	89.266	-14,7	0,7	38,2	24,2
Química	2.735.245	-3,3	-4,0	61,6	54,2
Prod. Farm. e Vet.	77.798	27,1	-0,3	-9,1	17,6
Perfumaria	45.288	1,2	0,6	218,3	220,1
Prod. Mat. Plástica	134.647	9,4	-1,8	54,1	61,7
Têxtil e Calçados	646.417	-5,5	-1,8	93,5	86,1
Têxtil	520.906	-0,0	0,5	97,1	97,6
Vestuário Calçados e Tec.	84.318	-7,9	0,0	415,5	407,5
Couros e Peles	41.193	-20,2	-8,3	49,5	21,0
Agroindustrial	1.888.817	35,5	-4,3	224,1	255,2
Prod. Alimentares	1.741.921	27,7	-5,6	257,1	279,3
Bebidas	120.865	79,3	1,8	25,9	107,0
Fumo	26.030	-6,1	18,5	779,2	791,6
Diversos	810.089	14,2	4,4	58,9	77,5

sição da produção doméstica, das exportações e das importações competitivas.

O valor da produção de produtos alimentares, química, metalurgia e mecânica respondia, entre 1976 e 1980, por quase 60% do total da indústria. Tal percentual caiu para 55% em 1985, evidenciando ainda alto grau de concentração da produção, posteriormente reduzido para 49%, em 1991.

Já a pauta de exportações industriais era ainda mais concentrada do que a produção em 1976: química e produtos alimentares representavam 55% do total. A estabilidade das participações setoriais, no entanto, foi menor do que em relação à produção doméstica, já que em 1980 aqueles setores exportavam 48% do total, mas com redução de produtos alimentares. A mudança mais importante em 1985 foi a expansão da metalurgia, que dobrou sua participação em relação a 1980 para 12%. Em 1991, o complexo metal-mecânico foi responsável por 39% das exportações industriais, com destaque para mais um avanço da metalurgia, que passou a concentrar 20% das mesmas, enquanto a soma de química e alimentares só alcançava 28% do total, pela queda de ambos (o primeiro reduziu sua participação a níveis inferiores aos de 1976). Vale ressaltar que os demais gêneros tiveram pequena participação nas exportações brasileiras do período.

As importações industriais competitivas detêm grande participação do setor de extrativa mineral, no qual se enquadra o petróleo. Entre 1976 e 1980, a proporção de importações alocadas neste setor cresceu de 32% para 45% do total, com redução correspondente da indústria de transformação. Nesta, as importações estiveram concentradas em química, mecânica, material elétrico e metalurgia (52% em 1976 e 42% em 1980). Em 1985, as importações da indústria foram equitativamente distribuídas entre extrativa mineral e transformação. No início dos anos 90, a participação das importações de extrativa mineral diminuiu expressivamente, compensada na indústria de transformação pelo crescimento de produtos alimentares. Os demais gêneros tiveram participação muito pequena em todo o período.

18.2.2 - Indicadores para o Período 1974/76 e 1991

18.2.2.1 - Saldos Comerciais, Competitividade e Vantagem Comparativa Reveladas

Entre meados dos 70 e início dos 90, a indústria brasileira transformou um déficit comercial de US\$ 4,3 bilhões em um superávit de US\$ 8 bilhões. Esse resultado esteve associado a um crescimento de 253% das exportações FOB e de 73% das importações CIF, em termos nominais, com aumento de 62% na produção industrial real. O avanço comercial refletiu-se em maior competitividade "revelada" da indústria geral (Tabela 18.1) e, mais significativamente ainda, em ganhos de vantagem comparativa (Tabela 18.2),

indicando que a indústria brasileira ampliou mais sua participação no crescente superávit da economia do que no respectivo comércio total ao longo do período.

A análise por subperíodos permite identificar melhor a evolução dos indicadores. A indústria geral apresentou seguidos déficits comerciais entre 1976 e 1980 devido ao desempenho da extrativa mineral, pois em 1980, por exemplo, a indústria de transformação já alcançava um superávit de US\$ 4,4 bilhões.⁷ Os resultados setoriais mostram que os complexos metal-mecânico, químico e papel e gráfica mantiveram-se deficitários, ao contrário dos demais, mas evoluíram positivamente. Houve ganhos de competitividade e vantagem comparativa reveladas na indústria de transformação, mas perdas na extrativa mineral. Apesar dos maiores indicadores terem sido encontrados na agroindústria e no têxtil e calçados, o resultado mais notável do período talvez tenha ocorrido em metal-mecânica, no qual houve expressiva redução da desvantagem comparativa.

Ocorreu significativa mudança na balança comercial entre 1980 e 1985, período de ajuste externo da economia brasileira. A indústria geral apresentou um superávit comercial de US\$ 10,7 bilhões em 1985, com forte substituição de importações na extrativa mineral e aumento da penetração externa dos produtos da indústria de transformação. A expansão de US\$ 5 bilhões das exportações e a contração de US\$ 6 bilhões nas importações competitivas da indústria de transformação estiveram associadas principalmente aos complexos metal-mecânico e químico, revertendo déficits setoriais em superávits. Não apenas seus indicadores de competitividade “revelada” tiveram o maior crescimento — conforme resultados da Tabela 18.1 —, mas também a estrutura de vantagens comparativas da indústria foi modificada, pelo fato de esses complexos terem sido os únicos a melhorar sua posição relativa e de forma significativa (Tabela 18.2).

A indústria geral alcançou em 1988 o maior superávit do período coberto neste trabalho: US\$ 16,7 bilhões (os complexos metal-mecânico e agroindustrial superaram, ambos, os US\$ 6 bilhões). Apesar disso, houve alguma perda de competitividade revelada na indústria de transformação e de vantagem comparativa em praticamente todos os complexos, porque a diferença positiva entre o crescimento do superávit e do comércio total da economia foi mais expressiva que a mesma diferença em cada complexo, exceto no papel e gráfica. O crescimento dos superávits entre 1985 e 1988 ocorreu com maiores importações, cabendo à expansão das exportações o principal papel determinante, ao contrário do subperíodo 1980/85.

7 Vale lembrar que, pela classificação do IBGE, a indústria geral é resultado da agregação da extrativa mineral com a indústria de transformação, que, por sua vez, contém 21 gêneros.

O superávit foi decrescente em todos os complexos entre 1988 e 1991, mas a redução de 21% no déficit da extrativa mineral manteve a tendência revelada ao longo da década nesse setor. Houve pronunciada perda de competitividade "revelada", especialmente na indústria de transformação, por maiores coeficientes de importação (Tabela 18.1). No caso da vantagem comparativa, essa ênfase negativa da transformação foi ainda mais clara, pois houve redução da desvantagem comparativa da extrativa mineral, conforme os resultados da Tabela 18.2.

18.2.2.2 - Decomposição da Variação das Exportações⁸ e Índices de Preço e Quantidade

A decomposição do crescimento de 273% das exportações da indústria de transformação entre 1976 e 1991, conforme a Tabela 18.3, mostra que o aumento dos coeficientes sobre a produção foi mais relevante do que o efeito-escala, mantendo-se o resultado para a indústria geral, apesar do efeito de menores coeficientes de exportação da extrativa mineral. As quantidades e os preços de exportação (Tabela 18.4) foram crescentes de forma generalizada entre os complexos nos extremos do período.

O corte por subperíodos permite identificar, por exemplo, que o desempenho das exportações da indústria geral entre 1976 e 1980 também esteve ancorado em maiores coeficientes de exportação, e menos no aumento da escala de produção, em resultado confirmado para todos os complexos. Papel e gráfica e metal-mecânico tiveram o maior crescimento exportador, 267 e 481%, respectivamente, em ambos os casos por expansão no *quantum*, mais do que nos preços.

O desempenho exportador de todos os complexos no período 1980/85 ainda esteve associado à maior proporção da produção remetida a mercados externos. A recessão doméstica conduziu as empresas à saída externa de forma setorialmente generalizada, apesar da redução dos preços de exportação em todos os complexos, exceto metal-mecânico (estável).

O subperíodo 1985/88 foi o primeiro em que o efeito-escala teve maior relevância (28%) para a expansão de 35% nas exportações da indústria geral do que o aumento dos coeficientes. Vê-se na Tabela 18.4 que o bom desempenho exportador esteve ancorado simultaneamente em maiores preços e quantidades, em quatro dos seis complexos da indústria de transformação, prevalecendo o *quantum* em dois deles: metal-mecânica e construção civil.

O último subperíodo, 1988/91, foi o único em que ocorreu redução simultânea nos coeficientes de exportação e no efeito-escala na indústria de transformação, com compressão de 9% nas exportações em valores correntes,

8 Conforme Willmore (1989).

conforme a Tabela 18.3. As vendas externas diminuíram por prevalência de menores preços em construção civil, papel e gráfica e agroindústria, e por menor *quantum* nos complexos têxtil e metal-mecânico.

18.2.2.3 - Decomposição *Constant-Market-Share* da Variação das Exportações

O exercício CMS para a decomposição das fontes de crescimento das exportações realizado para a indústria geral no período 1974/90, cujos resultados estão na Tabela 18.5, mostra que o crescimento do comércio mundial foi mais importante (52%) do que a competitividade (34%) para a expansão das exportações brasileiras em valores constantes.⁹ O dinamismo dos principais produtos comercializados pela indústria de transformação brasileira foi fator fundamental para a expansão dessas exportações, conforme a componente *composição da pauta*. A relevância dos resultados para a indústria pode ser avaliada pelo crescimento da participação brasileira de 0,74% em 1974 para 1,06% do total mundial em 1990, atingindo o pico de 1,34% em 1985 (Tabela 18.6).

No subperíodo 1976/80, no entanto, a competitividade da indústria geral mostrou-se mais importante (50%) do que o crescimento do comércio mundial (33%) e a composição adequada da pauta (17%). Os resultados desagregados mostram que apenas têxtil e calçados e extrativa mineral tiveram prevalência do efeito-expansão do comércio mundial. A participação da indústria brasileira nas exportações mundiais chegou a 1,13% em 1980, ano em que a agroindústria alcançou 5%.

A competitividade também foi a principal fonte de variação das exportações da indústria geral entre 1980 e 1985. Outro resultado importante nesse subperíodo (Tabela 18.5) foi a composição inadequada da pauta em termos dos produtos mais dinâmicos no comércio internacional. Os resultados para os complexos mostram que apenas na construção civil o efeito-expansão do comércio mundial foi o mais relevante. A participação brasileira nas exportações mundiais da indústria aumentou para 1,34% em 1985, com destaque para o complexo químico, que ampliou sua participação de 0,47% para 1,29% entre 1980 e 1985.

A única fonte de crescimento do volume das exportações da indústria geral, no período 1985/88, foi a expansão do comércio mundial, tendo sido particularmente inadequada a escolha dos mercados para os produtos brasileiros. Assim, a participação das exportações no total mundial da indústria caiu de 1,34 para 1,29% (Tabela 18.6). Apenas nos complexos metal-mecâ-

⁹ As partes da decomposição CMS, ao contrário dos demais exercícios, referem-se a um total de 100.

nico e papel e gráfica o crescimento da quantidade exportada esteve associado a ganhos na competitividade externa.

Também no último subperíodo, 1988/90, a única fonte de crescimento das exportações industriais brasileiras foi a expansão do comércio mundial; vê-se na Tabela 18.5 que os efeitos competitividade e *destino* foram amplamente negativos em todos os complexos. Dessa forma a participação brasileira nas exportações industriais mundiais foi reduzida para 1,06% em 1990.

18.2.2.4 - Diversificação da Pauta de Exportações

O número de códigos da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias exportado pela indústria geral cresceu de 3.252 para 7.232 no período 1974/91, conforme os resultados apresentados na Tabela 18.7. Reformas abrangentes da Nomenclatura ampliaram o leque de códigos, interferindo significativamente nos números apresentados. Ressalte-se, porém, que a própria necessidade dessas reformas veio a comprovar a maior diversificação das exportações industriais, revelando inadequação da classificação de comércio exterior disponível.

A diversidade de produtos exportados entre 1976 e 1980 cresceu associada à reforma implementada na Nomenclatura em 1979/80: houve expressivo e generalizado aumento do número de códigos exportados, especialmente em metal-mecânica, papel e gráfica e química.

A pauta da indústria geral foi ampliada no início dos anos 80, com a inclusão de 400 novos produtos até 1985. Em 1988, porém, foram excluídos 285 produtos da indústria geral que haviam sido exportados em 1985.

O indicador de diversificação mostrou expressiva elevação até o início da década de 90, vinculada à maior especificação dos produtos promovida pela mudança na classificação em 1988/89.

18.2.2.5 - Decomposição da Variação das Importações

As importações da indústria geral, incluindo as implícitas, cresceram 51% em valores correntes (69% na indústria de transformação) entre 1976 e 1991, apesar de significativa redução nos coeficientes da extrativa mineral. Conforme os resultados da Tabela 18.8, isso teria conduzido a uma queda de 10% nas compras externas da indústria geral, se a pressão da componente doméstica e da expansão das exportações não tivesse prevalecido.

Novamente o corte por subperíodos permite identificar melhor a evolução do indicador. As compras externas da indústria geral, incluindo as implícitas, cresceram 59% no período 1976/80, associadas exclusivamente à componente demanda doméstica. A substituição de importações foi mais relevante nos complexos têxtil e papel e gráfica.

A redução de 43% no valor das importações da indústria geral entre 1980 e 1985, dada principalmente (36%) pela ampliação da oferta interna em relação à total, foi crucial para o bom desempenho da balança comercial no período. Vê-se na Tabela 18.8 que essa componente prevaleceu também em três complexos: o agroindustrial, o químico e o papel e gráfica. A compressão da demanda doméstica prevaleceu nos demais, entre eles o metal-mecânico. As taxas negativas de variação da produção entre 1980 e 1985 indicam que os resultados que poderiam sugerir substituição de importações devem-se a uma contração ainda maior das importações, qualificando avaliações precipitadas. O setor de extrativa mineral, no entanto, é um caso de efetiva substituição de importações, pois houve aumento da produção interna (205% em dólares correntes), simultâneo à redução das importações.

O valor das importações industriais, incluindo as implícitas, cresceu 22% entre 1985 e 1988. Estiveram associadas a esse resultado, equitativamente, maior demanda doméstica, expansão exportadora e menor participação da produção interna sobre a oferta total. Na extrativa mineral as compras externas diminuíram 26%, com forte compressão da demanda e algum aumento na proporção da produção interna sobre a oferta total, mas apenas porque aquela reduziu-se menos que as importações. Nos complexos houve expansão generalizada das compras externas, com predomínio da componente demanda doméstica no metal-mecânico, na agroindústria e na construção civil.

As importações competitivas da indústria geral tiveram crescimento de 45% no período 1988/91. Vê-se na Tabela 18.8 que a expressiva expansão das importações esteve associada, em todos os complexos, à redução da produção interna em relação à oferta total, caracterizando maior crescimento nas importações do que na produção ("dessubstituição" de importações). Na extrativa mineral as importações aumentaram 10%, bem abaixo da indústria de transformação, inclusive pela redução na componente demanda doméstica; o aumento dos coeficientes de importação naquele setor pode indicar, também, alguma forma de esgotamento da substituição de importações que ali ocorreu durante a década de 80. As medidas que liberalizaram a política de importação neste subperíodo certamente estão ligadas às maiores compras externas, pois índices agregados mostram preços decrescentes e aumento no *quantum* importado.

Observações Finais

Apesar dos resultados comerciais brasileiros terem evoluído positivamente ao longo do período em estudo, transformando-se em superávits (indústria geral) a partir de 1983, os ganhos de competitividade e vantagem comparativa reveladas a eles associados, de acordo com as metodologias apresentadas, concentraram-se entre 1976 e 1985, reduzindo-se no último quinquênio da década de 80. O avanço de competitividade e vantagens comparativas

niveladas do complexo metal-mecânico e as perdas da agroindústria constituíram, pela sua dimensão, marcos das profundas transformações ocorridas na indústria brasileira.

Apenas no subperíodo 1980/85 a compressão das importações, especialmente na extrativa mineral e no complexo metal-mecânico, foi proporcionalmente mais relevante do que a expansão exportadora para alcançar os superávits na indústria. A redução do saldo nos últimos anos da década, por sua vez, esteve associada simultaneamente a menores exportações e importações crescentes.

Em relação ao desempenho exportador, um dos principais resultados dos exercícios realizados para a indústria consistiu na associação entre a expansão brasileira e o crescimento do comércio mundial entre 1974 e 1990. Deve-se realçar, no entanto, que no subperíodo 1974/85 os ganhos de competitividade externa foram o fator mais importante e que, mesmo se for considerado o período integral, nos complexos metal-mecânico, químico e papel e gráfica e no setor de extrativa mineral prevaleceu o efeito da competitividade sobre o da expansão do comércio mundial. Porém, como este último raramente foi negativo nos subperíodos — ao contrário da competitividade, em que houve perdas significativas, especialmente no triênio 1988/90 — e prevaleceu acentuadamente desde 1985, seu efeito mostrou-se preponderante.

O outro exercício de decomposição das exportações também mostrou contraste entre os subperíodos: a expansão das vendas externas esteve associada principalmente ao crescimento dos coeficientes de exportação, no período 1976/85 (em 1980/85, quedas generalizadas na produção atestam que a saída externa teria sido uma forma de enfrentar a recessão doméstica), revertendo-se para expansão baseada no efeito-escala, de 1985 a 1988. Entre 1988 e 1991 chegou a ocorrer redução dos coeficientes de exportação e a recessão doméstica provocou um efeito-escala predominantemente negativo.

O desempenho das importações brasileiras entre 1976 e 1991 conduziu a alguma redução dos coeficientes de importação na indústria geral, insinuando-se substituição por produção interna em alguns subperíodos. Entre 1980 e 1985, chegou a ocorrer redução nas compras externas, amparada em desaquecimento da produção nos complexos da indústria de transformação e em efetiva substituição de importações no setor extrativa mineral, fundamental para menores importações industriais no período. No final dos anos 80, porém, os resultados desse setor mostram algum esgotamento dessa mudança estrutural. A liberalização em curso, desde três décadas passadas, por sua vez, ampliou generalizadamente as importações da indústria.

Bibliografia

- ARAÚJO Jr., J.T., CORREA, P.G. e CASTILHO, M.R. *Oportunidades estratégicas da indústria brasileira nos anos 90*. Trabalho apresentado no IV Fórum Nacional, Rio de Janeiro, nov. 1991, mimeo.
- BONELLI, R. Fontes de crescimento e competitividade das exportações brasileiras na década de 80. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Funcex, abr./jun. 1992.
- CHENERY, H. Patterns of industrial growth. *American Economic Review*, Sep. 1960.
- FRANCO, G. e FRITSCH, W. *Trade policy, trade performance and structural change in four Latin American countries, 1970-1985*. Rio de Janeiro: PUC, fev. 1991 (Texto para Discussão, 255).
- HORTA, M.H. Fontes de crescimento das exportações brasileiras na década de 70. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 507 - 542, ago. 1983.
- LEAMER, E. e STERN, R. *Quantitative international economics*. Boston: Allyn and Bacon, 1970.
- MORLEY, S. e SMITH, G. On the measurement of import substitution. *American Economic Review*, Sep. 1970.
- NONNENBERG, M. *Vantagens comparativas reveladas, custo relativo de fatores e intensidade de recursos naturais: resultados para o Brasil - 1980/88*. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 1991 (Texto para Discussão, 214).
- PINHEIRO, A.C. *Indicadores de competitividade das exportações: resultados setoriais para o período 1980/88*. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, maio 1992 (Texto para Discussão, 257).
- . *Uma análise desagregada do comércio exterior brasileiro no período 1974/92*. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, 1993 (Texto para Discussão, 306).
- WILLMORE, L. La promoción de exportaciones y la substitución de importaciones en la industria centroamericana. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n.38, ago. 1989.

Atividade Tecnológica das Empresas Brasileiras: Desempenho e Motivação para Inovar*

Virene Roxo Matesco**

A tecnologia é um elemento de destaque entre os fatores concorrenciais das empresas produtivas modernas. As empresas alocam recursos em alguma fonte de obtenção de tecnologia, como forma de criar constantemente novos e melhorados produtos e processos de produção e, assim, aumentar a sua competitividade em seu mercado de atuação ou melhorar a capacitação para penetrar em novos mercados.

A inovação tecnológica impacta o processo produtivo, alterando a base organizacional da empresa (nível microeconômico), e acelera, sustenta e altera o desenvolvimento econômico pela expansão das possibilidades tecnológicas (nível macroeconômico). A inovação tecnológica é condição essencial para a promoção do progresso econômico de um país e da competitividade das empresas.

O número de empresas brasileiras que realiza alguma atividade tecnológica é pequeno:¹ representa cerca de 1,2% do universo de empresas industriais, segundo o Censo Econômico de 1985 do IBGE.² No entanto, são essas empresas que decidem investir em inovação tecnológica, em que não há garantias (*ex ante*) de que o processo de busca quanto às novas tecnologias irá se refletir favoravelmente e de que as reações do mercado — quanto aos concorrentes e à demanda — venham a sancionar tal decisão [Nelson e Winter (1977 e 1982)].

* Este artigo resume algumas idéias desenvolvidas em Matesco (1993). A autora agradece a Armando Castelar Pinheiro e a Regis Bonelli pelos comentários feitos a uma versão anterior.

** Do IPEA/DIPES e da Universidade Santa Úrsula.

1 Considera-se atividade tecnológica o conjunto de ações constituído de gastos com P&D, com Patentes e com CTT (ver conceitos na Subseção 19.1.1).

2 O número de empresas classificadas pelo IBGE em atividade industrial situa-se em 175.652; desse universo, 61.745 são empresas classificadas "acima do corte" (receita bruta anual igual ou superior a Cr\$ 245 milhões), das quais cerca de 2.200 apresentaram algum dispêndio em atividade tecnológica.

A idéia central deste artigo é a de avaliar a atividade tecnológica das empresas brasileiras, no que se refere aos gastos com P&D — Pesquisa e Desenvolvimento —, com Patentes e com pagamentos por CTT — Contratos de Licenciamento e Transferência de Tecnologia. A Seção 19.1 apresenta a mensuração do progresso técnico. A Seção 19.2 avalia o esforço inovador das empresas no país, enfocando algumas características das empresas que realizam despesas com inovação *vis-à-vis* as não-inovadoras e comparando o desempenho tecnológico do setor produtivo brasileiro com o de outros países. A Seção 19.3 investiga os principais determinantes da motivação de inovar, a partir da aplicação de um modelo econométrico. A Seção 19.4, por fim, sumaria os principais pontos e indica as linhas gerais de uma política industrial-tecnológica coerente com a avaliação dos resultados encontrados. No Apêndice, encontram-se a apresentação e a composição da base de dados.

19.1 - Mensuração do Progresso Técnico

19.1.1 - Conceituação dos Indicadores de Desempenho Tecnológico

A ausência de uma mensuração satisfatória do (novo) conhecimento e sua contribuição para o progresso tecnológico têm sido um problema em todos os estudos sobre inovação e difusão tecnológicas na indústria. Para Cohen, Levin e Mowery (1987), por exemplo, não há qualquer mensuração de inovação que seja claramente satisfatória para uma comparação entre empresas e/ou indústrias.

Na literatura internacional, a mensuração de uma atividade inovadora envolve, pelo menos, um dos três principais indicadores do processo de inovar: primeiro, uma mensuração de *input* (fonte) do processo de inovação, tal como gastos com P&D ou número de pessoas envolvidas em uma atividade de P&D (cientistas, engenheiros etc.); segundo, uma produção intermediária, tal como número de invenções patenteadas; terceiro, uma mensuração direta de produção inovadora, ou seja, o impacto de um certo número de inovações introduzidas no mercado.³

Para os países em desenvolvimento, os indicadores de desempenho tecnológico devem levar em conta, além disso, a absorção de conhecimento técnico-científico introduzido nos produtos e processos industriais já desenvolvidos externamente.

3 Há uma longa discussão teórica a respeito das vantagens e desvantagens das diversas formas de mensurar a atividade tecnológica. Ver, por exemplo, Matesco (1993, Capítulo 3) e Acs e Audretsch (1992).

No presente trabalho são utilizados três indicadores básicos, a saber: a) gastos com P&D; b) gastos com Patentes; e c) gastos com pagamentos por Contratos de Licenciamento e Transferência de Tecnologia (CTT). O primeiro e o terceiro são identificados como de fonte e o segundo, como de resultado do processo técnico.

A atividade de P&D, conforme assinalado, pode ser medida de duas formas: pelo número de pessoas e pelos gastos envolvidos. O IBGE incluiu ambas as medidas, no âmbito de empresas industriais, adotando o conceito do Frascati Manual.⁴ Será empregada aqui a informação referente a gastos com P&D.⁵

As patentes no Brasil não têm o mesmo significado de resultado do esforço inovador dos países desenvolvidos. Aqui, a relação P&D - patenteamento não é tão imediata, decorrente do limitado esforço da atividade de P&D e, ainda, pelo fato de que o patenteamento funciona como instrumento de reserva de mercado para os inventos desenvolvidos externamente e de propriedades de empresas com interesses no mercado doméstico [Sant'Ana, Ferraz e Kerstetzky (1990, p. 29)]. O Censo Econômico de 1985 do IBGE coletou essa informação com a seguinte instrução: "Registre o valor aplicado na aquisição, desenvolvimento e registro de direito de Patente" [IBGE (1991, p. 14)].

As informações referentes aos Contratos de Licenciamento e Transferência de Tecnologia são de responsabilidade do INPI — Instituto Nacional de Propriedade Industrial. Esses contratos fornecem informações de compras de tecnologia e de serviços correlatos. O IBGE coletou as informações referentes aos gastos, por pagamentos com "Contratos de Transferência de Tecnologia" [IBGE (1991, Cap. 9)].

Em síntese, os gastos com P&D, com Patentes e com CTT constituem os indicadores que foram utilizados para avaliar o desempenho tecnológico das empresas produtivas do país.

19.2 - O Desempenho Tecnológico das Empresas Brasileiras

Do total de 59.944 empresas recenseadas pelo IBGE, somente 2.117 apresentaram informações de gastos com P&D, com Patentes e com CTT. Do grupo das inovadoras (Grupo I), 17 são empresas de capital público. Do

4 Segundo definição do Frascati Manual, é considerado, sucintamente, atividade de P&D qualquer dispêndio no sentido de aumentar o estoque de conhecimento. São três as atividades de P&D: a) pesquisa básica; b) pesquisa aplicada; e c) desenvolvimento experimental, direcionado para produzir novos materiais, produtos ou mecanismos, para instalação de novos processos, sistemas e serviços ou, ainda, para melhoria de produtos e processos já instalados ou produzidos (1980, p. 25).

5 A informação de pessoal alocada no questionário CE 001 do IBGE é de baixa qualidade, não sendo possível utilizá-la.

grupo das não-inovadoras (Grupo II), 72 e 57.755 são empresas públicas e privadas, respectivamente.⁶

A Tabela 19.1 revela que as 2.110 empresas inovadoras privadas aplicaram US\$ 150,6 milhões e as 17 públicas, US\$ 40,8 milhões em gastos totais com tecnologia.⁷ Do montante total (US\$ 191,4 milhões), US\$ 158,8 milhões foram destinados a atividades de P&D, US\$ 2,6 milhões, a gastos de Patentes e US\$ 30 milhões, a pagamentos por Contratos de Licenciamento e Transferência de Tecnologia (CTT).⁸ Como se pode perceber, as 17 empresas públicas alocam, proporcionalmente, maiores volumes de recursos; perfazem juntas 21,3% dos dispêndios totais. O restante (78,7%) está distribuído entre as 2.110 empresas privadas.

Os dados da Tabela 19.1 permitem duas considerações. A primeira refere-se à importância da atividade de P&D como fonte principal de obtenção de tecnologia, representando 83% dos dispêndios totais. A segunda diz respeito à concentração dos gastos em alguns poucos microcomplexos. Destacam-se três deles: automotriz (com 24,6%), petroquímico (com 20,4%) e eletroeletrônico (com 12,1%), concentrando mais de 57% dos gastos totais.

Os Gráficos 19.1, 19.2 e 19.3 apresentam a distribuição percentual dos gastos, em separado, com P&D, Patentes e CTT, por macrocomplexos. A visualização gráfica e a Tabela 19.2 permitem analisar melhor a distribuição das três referidas fontes de tecnologia. O macrocomplexo metal-mecânica realiza quase 59% (entre 502 empresas) e 50% (entre 156 empresas) dos gastos com P&D e CTT, respectivamente. Já os dispêndios com Patentes estão distribuídos entre os macrocomplexos químico e alimentos, bebidas e fumo, com 33,3% (entre 103 empresas) e 23,9% (entre 76 empresas), respectivamente.

Na Tabela 19.2, vê-se ainda que o esforço tecnológico das empresas é bem baixo. Ele representa apenas, em média, 0,4% da receita líquida de vendas das 2.117 empresas. O maior percentual por microcomplexo não ultrapassa 1,6%. Esse esforço é bem inferior aos gastos de indústrias de países como Estados Unidos, França e Alemanha. Nesses países, em 1979, os gastos como proporção de vendas alcançaram, em média, 3,1, 2,9 e 2,8%, sucessivamente [Sant'Ana, Ferraz e Kerstenetzky (1990, p. 83-84)].

Com relação à Tabela 19.3, dada uma distribuição horizontal dos gastos totais com tecnologia igual a 100%, por classes de empregados, observa-se

6 Todas as informações foram também geradas segundo Gênero Industrial (a dois dígitos) e se encontram no Apêndice 3 do estudo original.

7 A taxa de câmbio média anual de 1985 foi de Cr\$ 6.250,00 por dólar americano.

8 Os dispêndios em CTT têm se mantido relativamente estáveis ao longo dos anos. No estudo pioneiro de Biato, Guimarães e Figueiredo (1973, p. 132), os pagamentos por Transferência de Tecnologia alcançaram, em média, US\$ 38 milhões entre o período 1965/70.

TABELA 19.1

Despesas em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), Patentes e Contratos de Licenciamento e Transferência de Tecnologia por Propriedade do Capital, segundo Microcomplexos

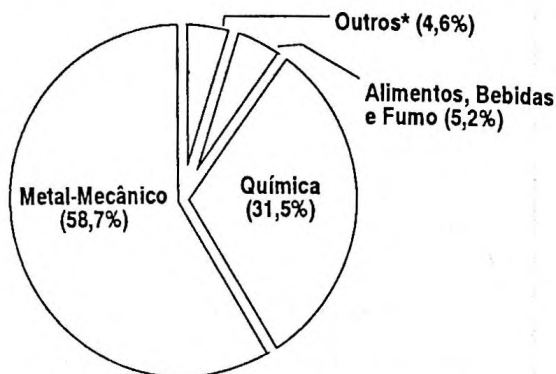
(Em US\$ mil)

MICROCOMPLEXOS	P&D			PATENTES			CTT			TOTAL		
	PROPRIEDADE DO CAPITAL			PROPRIEDADE DO CAPITAL			PROPRIEDADE DO CAPITAL			PROPRIEDADE DO CAPITAL		
	PRIVADO	ESTATAL	TOTAL	PRIVADO	ESTATAL	TOTAL	PRIVADO	ESTATAL	TOTAL	PRIVADO	ESTATAL	TOTAL
Químico	12529,0	6,5	12535,6	495,8	-	495,8	3636,9	-	3636,9	16661,7	6,5	16668,2
Petroquímico	3238,3	34089,8	37328,1	85,8	283,5	369,3	875,1	411,3	1286,4	4199,2	34784,5	38983,7
Automotriz	44657,7	-	44657,7	24,2	-	24,2	2491,6	-	2491,6	47173,5	-	47173,5
Outros Mat. Transp.	611,6	780,8	1392,4	44,0	1,7	45,7	2,4	352,6	355,0	658,0	1135,1	1793,1
Eletr eletrônico	18161,7	2616,1	20777,8	49,1	-	49,1	2430,8	-	2430,8	20641,6	2616,1	23257,7
Máquinas e Equipamentos	11368,7	25,4	11394,1	214,1	-	214,1	5709,6	388,5	6098,1	17292,5	413,9	17706,4
Metalurgia	14044,8	894,0	14938,8	58,8	0,2	59,0	2648,2	993,9	3642,1	16751,8	1888,1	18639,9
Têxtil e Vestuário	648,6	-	648,6	123,1	-	123,1	3334,8	-	3334,8	4106,6	-	4106,6
Couro e Calçados	110,1	-	110,1	105,0	-	105,0	23,6	-	23,6	238,6	-	238,6
Gráfico e Editorial	1569,3	-	1569,3	101,6	-	101,6	343,2	-	343,2	2014,0	-	2014,0
Alimentos e Bebidas	6315,2	0,6	6315,8	621,5	-	621,5	2442,0	-	2442,0	9378,8	0,6	9379,4
Fumo	2335,0	-	2335,0	0,3	-	0,3	1703,3	-	1703,3	4038,7	-	4038,7
Madeireiro e Mobiliário	1869,8	-	1869,8	373,0	-	373,0	378,8	-	378,8	2621,6	-	2621,6
Mat. Const. e Mineral	2958,3	-	2958,3	17,6	-	17,6	1861,8	-	1861,8	4837,6	-	4837,6
Não-Metalico	120418,1	38413,2	158831,4	2313,9	285,4	2599,3	27882,2	2146,3	30028,5	150614,2	40845,0	191459,2

Fonte: Censo Econômico do IBGE. Tabulação própria.

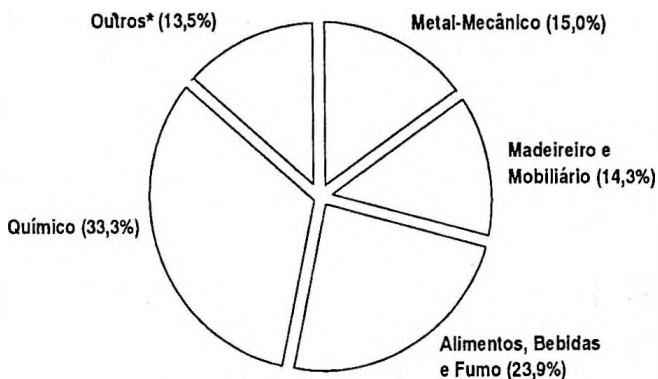
Obs.: Total de 2.117 empresas.

Gráfico 19.1
Distribuição(%) dos Gastos com P&D por Macrocomplexos



Fonte: Censo Econômico do IBGE. Tabulação própria. * Gráfico e Editorial(1,0%), Madeireiro e Mobiliário (1,2%), Mat. Const. e Min. Não-Met. (1,9%) e Tex., Vest., Couros e Calçados (0,5%).

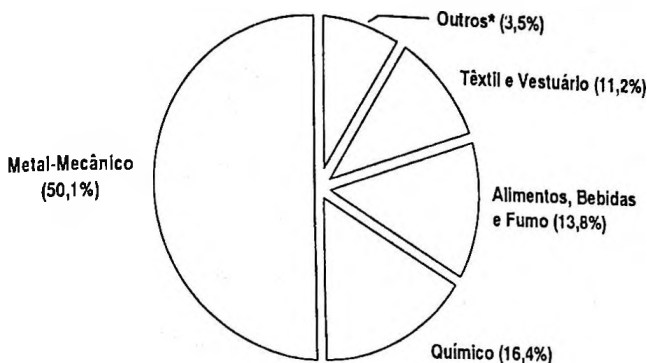
Gráfico 19.2
Distribuição(%) dos Gastos com Patentes por Macrocomplexos



Fonte: Censo Econômico do IBGE. Tabulação própria. * Gráfico e Editorial(3,9%), Mat. Const. e Min. Não-Met. (0,8%) e Tex., Vest., Couros e Calçados (8,8%).

Gráfico 19.3

Distribuição(%) dos Gastos com CTT por Macrocomplexos



Fonte: Censo Econômico do IBGE. Tabulação própria. * Gráfico e Editorial(1,1%), Madeireiro e Mobiliário (1,2%) e Mat. Const. e Min. Não-Met. (6,2%).

que, no microcomplexo químico, quase 68% dos gastos ocorrem em empresas com até 1 mil empregados. Para os microcomplexos de petroquímica, automotriz e fumo, a quase totalidade dos gastos está concentrada nas grandes empresas, com mais de 5 mil empregados. Nos microcomplexos eletroeletrônico (44,5%), máquinas e equipamentos (52,9%), metalurgia (40%), gráfico e editorial (72,5%) e madeireiro e mobiliário (57,8%), as despesas estão distribuídas entre empresas na faixa de 1 mil a 5 mil empregados. Em couros e calçados (78,9%), a concentração se dá nas pequenas empresas com até 250 empregados.

19.2.1 - Comparação Internacional

Os países mais desenvolvidos despendem uma significativa parcela de recursos em atividades de P&D e outras correlatas. No Brasil, os gastos nas áreas da ciência e da tecnologia (conceito mais amplo) têm-se mantido desde 1977 em torno de 0,6% do PNB. Nesse sentido, o Gráfico 19.4, que compara as despesas com P&D como proporção do produto bruto entre países, é bem representativo: a razão entre gastos com P&D e produto bruto do Brasil é bastante reduzida frente aos padrões das economias mais avançadas. Enquanto nessas o percentual chega próximo a 3%, no Brasil essa relação é inferior a 0,6%.

TABELA 19.2
Gastos em P&D, Patentes e CTT como Percentagem das Vendas Líquidas Macro/Microcomplexos

MACROMICROCOMPLEXOS	P&D		P&D P/MICRO-COMPLEXO		PATENTES		PATENTES P/MICRO-COMPLEXO		CTT		GASTOS		GASTOS TOTAIS (%)	
	NUM. EMPR.	P&D/RL (%) ^a	NUM. EMPR.	P&D/RL (%) ^a	NUM. EMPR.	PAT/RL (%) ^a	NUM. EMPR.	PAT/RL (%) ^b	NUM. EMPR.	CTT/RL (%) ^c	CTT	NUM. EMPR.		TECN/RL (%)
Químico	209	0,3	7,9	0,2	89	0,2	19,1	51	0,4	12,1	332	0,3	8,7	
Petroquímico	42	0,2	23,5	0,0	14	0,0	14,2	10	0,3	4,3	58	0,2	20,4	
Subtotal	251	0,3	31,4	0,1	103	0,1	33,3	61	0,4	16,4	390	0,25	29,1	
Metal-Mecânica	62	0,8	28,1	0,0	25	0,0	0,9	22	0,1	8,3	97	0,8	24,6	
Automotriz	15	0,4	0,9	0,1	11	0,1	1,8	4	0,3	1,2	27	0,4	0,9	
Outros Mat	129	1,0	13,1	0,0	51	0,0	1,9	15	0,4	8,1	183	0,9	12,1	
Transp.	160	0,5	7,2	0,1	119	0,1	8,2	67	0,9	20,3	326	0,6	9,2	
Eletroeletrónico	136	0,4	9,4	0,0	69	0,0	2,3	48	0,4	12,1	241	0,5	9,7	
Máquinas e Equip.	502	0,62	58,7	0,04	275	0,04	15,1	156	0,4	50	874	0,64	56,5	
Metalurgia	57	0,4	0,4	0,0	88	0,0	4,7	45	1,3	11,1	186	0,7	2,1	
Subtotal	27	0,1	0,1	0,2	23	0,2	4,0	10	0,4	0,1	59	0,2	0,1	
Têxtil, Couros e Calçados	84	0,25	0,5	0,1	111	0,1	8,7	55	0,9	11,2	245	0,45	2,2	
Têxtil e Vestuário														
Couros e Calçados														
Subtotal														

(continua)

MACROMICROCOMPLEXOS	P&D		P&D P/MICRO-COMPLEXO		PATENTES		PATENTES P/MICRO-COMPLEXO		CTT		GASTOS		GASTOS TOTAIS (%)
	NUM. EMPR.	P&D/RL (%) ^a	NUM. EMPR.	PAT/RL (%) ^a	NUM. EMPR.	PAT/RL (%) ^b	NUM. EMPR.	CTT/RL (%) ^a	CTT P/MICRO-COMPLEXO (%) ^b	NUM. EMPR.	TECN./RL (%)		
												CTT	
Gráfico e Editorial													
Total	50	0,2	40	0,1	27	3,9	27	0,2	1,1	115	0,2	1,1	
Alimentos, Bebidas e Fumo													
Alimentos e Bebidas	140	0,2	75	0,1	59	23,9	59	1,1	8,1	265	0,2	4,9	
Fumo	7	0,4	1	0,0	2	0,0	2	0,3	5,7	8	0,7	2,1	
Subtotal	147	0,3	76	0,05	61	23,9	61	0,7	13,8	273	0,45	7	
Madeireiro e Mobiliário													
Total	51	0,8	35	0,1	37	14,3	37	1,0	1,3	119	0,5	1,4	
Mat. Const. e Minerais Não-Metálicos													
Total	64	0,5	22	0,0	16	0,7	16	1,6	6,2	101	0,5	2,5	
Total Geral	1149	0,4	662	0,1	413	100,0	413	0,4	100,0	2117	0,4	100,0	

Fonte: Censo Econômico do IBGE. Tabulação própria.

Notas: ^a 2ª coluna: $\sum_{i=1}^n P\&D/\sum_{i=1}^n RL$, onde n é o número de empresas em cada microcomplexo: cálculo idêntico para gastos com Patentes (5ª coluna) e CTT (8ª coluna).

^b 3ª coluna: distribuição (%) dos gastos em P&D, por microcomplexo: cálculo idêntico para gastos em Patentes (6ª coluna) e CTT (9ª coluna).

Obs.: ^a Valores iguais a zero significam reduzidíssima participação média dos gastos em P&D ou em Patentes ou em CTT na receita líquida de vendas e serviços das empresas.

^b O somatório do número de empresas não coincide com o total geral, porque uma mesma empresa realiza mais de um tipo de gasto.

TABELA 19.3

Gastos em Inovação Tecnológica por Classes de Empregados, segundo Microcomplexos

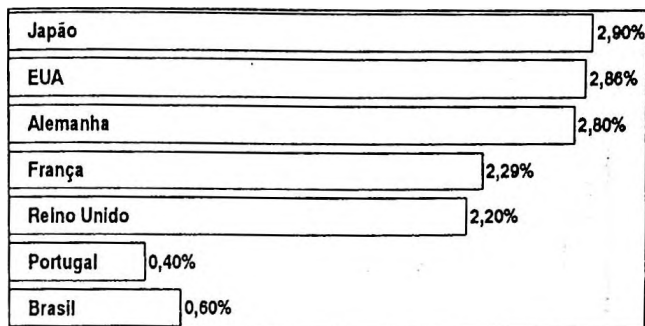
MICROCOMPLEXOS	0]-50		50]-250		250]-500		500]-1000		1000]-5000		->5000		GASTOS TOTAIS (%)	
	NUM. EMPR.	GASTOS (%)	NUM. EMPR.	GASTOS (%)	NUM. EMPR.	GASTOS (%)	NUM. EMPR.	GASTOS (%)	NUM. EMPR.	GASTOS (%)	NUM. EMPR.	GASTOS (%)		
Químico	128	3,3	102	22,7	54	22,6	19	19,3	28	27,6	1	4,4	332	100,0
Petroquímico	14	0,2	19	3,3	7	1,7	8	5,1	9	15,7	1	74,0	58	100,0
Automotriz	20	0,1	29	0,4	12	1,2	14	2,1	17	11,6	5	84,6	97	100,0
Outros Mat. Transp.	13	0,5	6	35,0	4	29,4	-	-	3	31,3	1	3,8	27	100,0
Eletr eletrônico	52	1,4	64	4,8	25	7,1	26	29,8	15	44,5	1	12,4	183	100,0
Máquinas e Equipamentos	114	2,0	124	9,1	35	16,2	26	18,2	26	52,9	1	1,5	326	100,0
Metallurgia	93	2,6	77	9,3	26	13,9	25	24,9	18	40,0	2	9,3	241	100,0
Têxtil e Vestuário	112	4,6	47	6,6	9	1,9	11	51,7	7	35,3	-	-	186	100,0
Couros e Calçados	22	15,7	25	63,2	2	0,3	8	6,0	2	14,7	-	-	59	100,0
Gráfico e Editorial	57	10,7	27	9,0	11	2,3	8	5,5	12	72,5	-	-	115	100,0
Alimentos e Bebidas	131	5,9	60	17,6	21	14,6	25	12,4	26	37,4	2	12,1	265	100,0
Fumo	1	0,2	1	0,0	-	-	4	1,1	1	6,7	1	92,0	8	100,0
Madeiro e Mobiliário	61	4,3	36	25,4	10	6,2	5	5,7	6	57,8	1	0,5	119	100,0
Mat. Const. e Min. Não-Metal.	40	1,4	28	10,8	12	47,4	13	9,5	7	18,0	1	12,9	101	100,0
Total Geral	858	1,6	645	7,2	228	8,7	192	13,1	177	27,7	17	41,7	2117	100,0

Fonte: Censo Econômico do IBGE. Tabulação própria.

Obs.: Coluna "Gastos" refere-se ao somatório dos dispêndios totais em P&D, Patentes e CTT, em (%).

Gráfico 19.4

Indicador de Despesas em P&D Comparação entre Países (% do PNB)



Fontes: Sant'Ana, Ferraz e Kerstenetzky (1990), para o Brasil e OCDE (1990) para os demais países.

Obs.: Os indicadores dos EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido referem-se ao ano de 1988. O indicador de Portugal é referente ao ano de 1986 e o do Brasil é de 1984.

Se tal montante de recursos por si só já revela discrepância, essa se acentua mais ainda quando se verifica que, ao longo dos anos, essa participação é crescente para os países mais avançados: Japão (2,9% em 1988 contra 2,6% em 1984), Estados Unidos (2,8 e 2,7% para os anos de 1985 e 1988, respectivamente), Alemanha (2,7% em 1985 e 2,8% em 1988). Em contrapartida, Portugal apresentou taxa de 0,4% nos anos de 1984 e 1986 [OECD (1990 e 1992)] e o Brasil desde 1977 apresenta um percentual médio de 0,6% [Sant'Ana, Ferraz e Kerstenetzky (1990, p. 80)]. Esses dados parecem demonstrar a existência de uma certa simetria entre gastos com inovação e desenvolvimento econômico.⁹

Uma outra maneira de visualizar a difícil situação do país é através de uma comparação entre as 10 "empresas-elite" do Brasil e dos Estados Unidos, segundo três ordens de importância: a) por volume de recursos alocados a atividades de P&D; b) por gastos em P&D por empregados; e c) por gastos em P&D, como proporção de vendas. As "empresas-elite" do Brasil foram identificadas pela sua atividade produtiva principal a quatro dígitos¹⁰ (ver Tabela 19.4).

9 Para testar a hipótese de que o hiato tecnológico é um fator explicativo entre as diferentes performances de crescimento entre as nações, ver Pavitt e Soete (1982).

10 O IBGE não permite a divulgação da identificação da razão social das empresas brasileiras recenseadas.

TABELA 19.4

As Elites em P&D: As 10 mais - Brasil x Estados Unidos

Empresas Brasileiras, por Atividade Principal

(Anc: 1985)

ATIVIDADE*	GASTOS EM P&D		GASTOS EM P&D POR EMPREGADO		GASTOS EM P&D EM RELAÇÃO AS VENDAS	
	US\$ MILHÕES	US\$ MIL	ATIVIDADE	US\$ MIL	ATIVIDADE	(%)
1. Fabricação de Produtos de Refino de Petróleo	28,8	12,4	1. Alimentos: Beneficiamento	12,4	1. Produtos Siderúrgicos	11,0
2. Carros, Caminhões e Ônibus	21,7	8,3	2. Química: Óleos Vegetais	8,3	2. Computador	10,7
3. Carros, Caminhões e Ônibus	16,1	6,6	3. Alimento: Beneficiamento	6,6	3. Química: Elementos e Produtos Químicos	10,4
4. Aparelhos de Rádios, TV e Fonógrafos	4,5	5,1	4. Química: Elementos e Produtos Químicos	5,1	4. Artefatos de Serralheria	10,2
5. Peças e Acessórios para Veículos	2,9	4,9	5. Extração e Pelotização de Minério de Ferro	4,9	5. Mat. Elétrico para Veículos	10,0
6. Máquinas e Ferramentas	2,7	4,4	6. Mat. Elétrico para Veículos	4,4	6. Minerais Não-Metálicos	9,9
7. Computador	2,6	4,1	7. Metalurgia dos Metais Não-Ferrosos	4,1	7. Química: Óleos Vegetais	9,7
8. Fabricação de Produtos de Refino de Petróleo	2,4	3,7	8. Artefatos de Serralheria	3,7	8. Alimentos: Beneficiamento	8,8
9. Extração e Pelotização de Minérios de Ferro	2,3	3,3	9. Máq. e Equip. Eletrônicos Comercial/Industrial	3,3	9. Química: Óleos Vegetais	8,6
10. Fumo	2,0	2,7	10. Químicas Diversas	2,7	10. Confeção de Artefatos de Tecidos	8,5

(continua)

Empresas Norte-Americanas, por Atividade Principal

(Ano: 1991)

GASTOS EM P&D		GASTOS EM P&D POR EMPREGADO		GASTOS EM P&D EM RELAÇÃO ÀS VENDAS	
ATIVIDADE	US\$ MILHÕES	ATIVIDADE	US\$ MILHÕES	ATIVIDADE	(%)
1. Carros e Caminhões	5,887	1. Medicamentos	133,8	1. Medicamentos	126,7
2. Computador	5,001	2. Medicamentos	96,7	2. Medicamentos	115,7
3. Carros e Caminhões	3,728	3. Serviços de Computação e Software	78,1	3. Medicamentos	72,1
4. Telecomunicações	3,114	4. Medicamentos	77,1	4. Medicamentos	55,2
5. Computador	1,649	5. Semicondutores	72,8	5. Medicamentos	46,3
6. Produtos de Lazer	1,494	6. Medicamentos	62,3	6. Serviços de Computação e Software	39,6
7. Computador	1,463	7. Máquinas e Serviços de Escritório	60,5	7. Medicamentos	38,1
8. Aeroespacial	1,417	8. Computador/Comunicações	53,3	8. Serviços de Computação e Software	37,3
9. Eletricidade	1,402	9. Medicamentos	52,5	9. Serviços de Computação e Software	26,7
10. Química	1,298	10. Medicamentos	48,6	10. Serviços de Computação e Software	26,7

Fontes: Para 1985: Censo Econômico IBGE. Tabulação própria.

Para 1991: Business Week, June 29, 1992, p. 105.

Nota: aAtividade classificada a quatro dígitos pelo IBGE.

Independentemente do critério de classificação, fica evidente não somente o distanciamento em relação ao montante de recursos envolvidos, como também a direção dada à atividade de pesquisa e desenvolvimento entre as empresas brasileiras e norte-americanas. A empresa que mais recursos dedica a P&D no Brasil alocou US\$ 28,8 milhões (dados do Censo e US\$ 33,5 milhões a preços de 1991) e pertence à atividade de exploração e fabricação de produtos de refino de petróleo; nos Estados Unidos, a líder em gastos em P&D dispendeu, em 1991, mais de US\$ 5 bilhões. No Brasil, os gastos em atividades de P&D concentram-se especialmente nas indústrias de base e nas montadoras de veículos. Por sua vez, nos Estados Unidos, ela é mais difundida entre os diversos segmentos industriais, com destaque para a produção de computadores, de veículos e a área de telecomunicações.

Com relação a gastos em P&D por empregado, observa-se que também há uma grande diferença entre as empresas brasileiras e as norte-americanas. A décima empresa dos Estados Unidos alocou bem mais por empregado (US\$ 48 milhões) do que a líder brasileira (US\$ 12 mil — dados censais — e US\$ 13,9 mil a preços de 1991). As líderes em gastos por empregado dos Estados Unidos pertencem basicamente aos setores farmacêutico e de informática.

A última coluna da Tabela 19.4 revela a alta proporção de receita de vendas destinada a P&D nos Estados Unidos. As cinco primeiras empresas norte-americanas pertencem ao setor farmacêutico e destinam acima de 46% de suas receitas para fins de pesquisa e desenvolvimento. No Brasil, a maior proporção não ultrapassa 11%.

A despeito da baixa alocação de recursos em P&D das empresas brasileiras, essa tem se mostrado crescente ao longo dos anos. Em 1978, os gastos industriais em P&D totalizaram US\$ 68,8 milhões; em 1982, eles somaram US\$ 145,9 milhões [Sant'Ana, Ferraz e Kerstenetzky (1990, p. 81)], chegando a US\$ 150,8 milhões em 1985. No entanto, considerando os valores em termos absolutos, constata-se o difícil quadro do país em relação à capacitação tecnológica de suas empresas.¹¹

11 O Relatório Anual de 1992 do Fórum Econômico Mundial, que trata da competitividade dos países, aponta que o Brasil ocupa a décima quarta posição entre as nações em via de desenvolvimento. O país vem perdendo competitividade ao longo do anos: em 1989, ele ocupava a oitava posição. A tecnologia (Ciência e Tecnologia) constitui uma das categorias selecionadas para a avaliação da competitividade entre os países.

19.3 - Os Determinantes da Motivação a Inovar: Evidência Empírica

A decisão de investir em inovações depende de condicionantes macroeconômicos, institucionais e microeconômicos. Os condicionantes macro — internos e externos ao país — são relevantes para quaisquer ações de investimentos. Um ambiente favorável, com estabilidade, é condição necessária para alcançar um retorno positivo do capital investido; esse ambiente associado a apoio institucional — como, por exemplo, financiamento e capacidades físicas nacionais (laboratórios de pesquisas, universidades etc.) — constitui o suporte necessário para empresas que decidem por inovar.

Nos países desenvolvidos, esses elementos e condições são âncoras que viabilizam a realização de gastos tecnológicos cooperativos entre empresas em sua própria indústria ou em indústrias com as quais essas mantêm ligações de compra e venda. Nas economias menos desenvolvidas, a falta de apoio institucional mais sistêmico e os desequilíbrios macroeconômicos entram e desestimulam os investimentos, sobretudo aqueles ligados às atividades de pesquisa e correlatas. A saída é a importação de produtos e processos produtivos, como forma mais segura e relativamente menos dispendiosa de obtenção de tecnologia mais moderna a ser adaptada às especificidades locais e operacionalizada por uma mão-de-obra pouco qualificada. Nesse sentido, a decisão de investir mais em desenvolvimento (adaptação) do que em pesquisa básica é uma resposta às restrições de mercado.

Esta seção procura identificar alguns fatores que explicam a decisão de inovar. A idéia central é responder à seguinte indagação: de uma amostra de 19.260 empresas industriais, por que apenas 1.469 realizam gastos em tecnologia?¹² Em outras palavras, que elementos levam uma empresa a decidir por alocar recursos na realização de alguma atividade tecnológica? Para responder a tal questão foram construídas algumas variáveis explicativas a partir, em sua grande maioria, de informações das empresas do Censo Econômico. Essas variáveis foram enquadradas em quatro tipos, a saber: *a*) da estrutura e da caracterização da empresa; *b*) da estratégia de mercado; *c*) da organização produtiva; e *d*) da performance econômico-financeira.¹³

A variável dependente é binária, assumindo os valores um ou zero, e o modelo utilizado para explicar a existência (ou não) de uma atividade

12 Empresas com 30 ou mais empregados. As inovadoras com essa restrição — 1.469 empresas — respondem por 99,1% dos gastos em tecnologia realizados pelas 2.117 empresas da seção anterior.

13 Deixa-se de apresentar as justificativas para a escolha e a construção das variáveis explicativas (ver Capítulo 6 do estudo original).

tecnológica é uma função logística — modelo Logit — cumulativa, conforme especificação resumida a seguir:¹⁴

$$E(Y_i) = P_i = 1 / [1 + \exp(-\sum_{j=1}^J b_j X_{ij})] \quad (1)$$

onde Y_i = variável discreta, igual a um se a i -ésima firma desempenha uma certa atividade e zero se não desempenha;

P_i = probabilidade de que a i -ésima firma se dedique à atividade tecnológica; e

X_{ij} = valor da j -ésima variável explicativa, para a i -ésima firma.

Este procedimento é adotado para os dados de realização, em conjunto, de P&D, de Patentes e de CTT denominada Intensidade Tecnológica (Intecno), relacionando-a às variáveis explicativas.¹⁵

19.3.1 - Análise dos Resultados Empíricos

Esta subseção apresenta os estimadores de máxima verossimilhança dos parâmetros do modelo Logit para a variável dependente Intecno. De um modo geral, os coeficientes de regressão têm o sinal esperado e são estatisticamente significativos. A Tabela 19.5, a seguir, mostra os resultados da equação Logit para indústria geral. Embaixo de cada variável explicativa encontra-se seu sinal esperado quanto à possibilidade de uma empresa realizar, ou não, atividade tecnológica. Os coeficientes estimados de 12 variáveis apresentaram níveis altos de significância.

Com relação às variáveis de estrutura e caracterização da empresa, surgem: a) Sociedade Anônima (S.A.), com impacto positivo, como esperado, a 1% de significância. Uma empresa de capital aberto tem mais chances de se decidir por inovar do que uma empresa com outra constituição de capital; b) tamanho da empresa (TAM), com impacto positivo a 1%. O tamanho influencia favoravelmente a opção de uma empresa por inovar; no entanto, à medida que o tamanho da empresa aumenta (TAM**2), essa opção torna-se menor (também significativa a 1%); c) concentração industrial (CR4), com

14 A análise Logit restringe as probabilidades estimadas (as P_i 's) a se situarem no intervalo entre zero e um: supõe-se que uma mudança em uma variável explicativa terá seu maior impacto sobre P_i quando esse é igual a 0,5. Com probabilidades muito baixas ou muito altas, grandes oscilações nas variáveis explicativas têm um impacto pequeno sobre as probabilidades estimadas.

15 Foram estimadas as regressões para cada um dos três tipos de obtenção de tecnologia [ver Matesco (1993, Capítulo 6)]. Aqui se utilizou Intecno que, embora incorpore indicadores de fonte e de resultado do progresso técnico, permite analisar a decisão por inovar, independentemente do tipo da atividade tecnológica.

TABELA 19.5

Análise do Modelo Logit-Gastos com Tecnologia

(Indústria geral)

VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	S.A	ESTATAL	IDADE	TAM.	TAM. 2	REGIÃO NORTE	REGIÃO NORDESTE	REGIÃO SUDESTE	REGIÃO SUL	CR4	PROTEÇÃO	
	(+)	(+)	(-)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(?)	
Intecno	-0,8285 (3,57)	0,7033 (0,064)	-0,0031 (0,001)	0,0003 (4E-05)	-5E-09 (1E-09)	0,0358 (0,286)	-0,1749 (0,246)	0,1902 (0,227)	0,0803 (0,234)	1,6509 (0,242)	-0,1823 (0,114)	
Teste da Razão da Verossimilhança	a											
	781,70	a										
	Respostas Afirmativas: 7,63%										Num. Obs.	19.260

VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	MARCAS	EXPORT.	PROPAG.	MARK-UP	T. INVEST.	DPRO	HABILID.	MELEXT	CAPIT.	RENTABIL	ENDOOM	ENDEXT	DEMANDA
	(+)	(+)	(+)	(+)	(?)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(?)	(+)	(+)
Intecno	4,3233 (1,622)	0,3150 (0,178)	2,8118 (0,483)	-0,0053 (0,012)	0,0188 (0,014)	0,6557 (0,090)	1,6666 (0,284)	0,0528 (0,225)	697,8 (695,5)	1,4645 (0,183)	0,4578 (0,150)	1,3428 (0,343)	-3,245 (3,61)
	a	b	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a

Fonte: Censo Econômico do IBGE. Tabulação própria.

Notas: (1) a: significativo ao nível de 1%; b: significativo ao nível de 10%.

(2) Erro-padrão assintótico entre parênteses.

(3) Variável dependente: Intecno (somatório dos gastos com P&D, Patentes e CTT) assume o valor 1 quando existe o dispêndio; caso contrário, assume zero.

sinal positivo a 1% de significância. O efeito da concentração industrial sobre a possibilidade de realizar atividade tecnológica é bastante forte, pois o seu coeficiente estimado é muito alto: *d*) idade da empresa, proteção à indústria e empresa estatal demonstram sinais negativos sobre a probabilidade de inovar. Contudo, os coeficientes (Idade), (Estatal) e (Proteção) não foram estatisticamente significantes.

Com relação às variáveis ligadas à estratégia de mercado, quatro coeficientes têm impactos positivos, em níveis de significância de 10% ou menos. São eles: *a*) esforços de promoção de vendas (Propag.). Uma empresa que faz propaganda tem forte possibilidade de realizar despesas com tecnologia; *b*) diferenciação do produto (Marcas). Essa estratégia representa um poderoso instrumento de competição de pleno-preço (preço associado à qualidade do produto) e constitui fator inibidor de novas entrantes potenciais no mercado; *c*) exportação (Export.). A pressão competitiva no atendimento ao mercado externo demonstra a exigência de atualização tecnológica. O coeficiente estimado (Export.) demonstra sinal positivo sobre a possibilidade de uma empresa dedicar-se a inovar; e *d*) diversificação da produção (DPRO). Empresa que produz bens diversificados tem mais chance de se decidir por alguma atividade tecnológica do que uma firma de produção mais homogênea.

O coeficiente de investimentos em ampliação da capacidade produtiva (T. Invest.), embora não estatisticamente significativa, demonstra um sinal positivo. Esse tipo de investimento dá um suporte necessário à empresa que decide investir em tecnologia.

Com relação às variáveis ligadas à organização da produção, somente o sinal positivo de mão-de-obra treinada (Habilid.) é estatisticamente significativa a 1%. O seu coeficiente estimado mostra que empresas com pessoal qualificado têm maiores oportunidades de se decidir por inovar.

O coeficiente de compra de máquinas e equipamentos no exterior (Melext), embora não estatisticamente significativa, mostra um efeito complementar entre a compra de tecnologia no exterior e o desenvolvimento tecnológico local. A aquisição de bens de capital no exterior demonstra influência positiva sobre o esforço tecnológico doméstico.

Com relação às variáveis econômico-financeiras, três coeficientes foram estatisticamente consistentes a 1% e demonstram efeitos positivos sobre a opção por inovar. São eles: *a*) rentabilidade da receita (Rentab.); *b*) endividamento em moeda nacional (Enddom); e *c*) endividamento externo (Endext.). Empresas com alto retorno efetivo de suas vendas e com acesso a financiamentos interno e externo têm fortes possibilidades de realizar atividade tecnológica. Já o coeficiente de empresa capitalizada (Capit.) também tem sinal positivo, embora falte robustez estatística.

O coeficiente de comportamento da demanda (Demanda) revela sinal negativo, porém com baixa significância estatística. O sinal do coeficiente

(Demanda) mostra que o crescimento econômico retarda prováveis decisões de investimentos tecnológicos.

A Tabela 19.5 mostra ainda que a proporção de empresas que declara realizar algum tipo de atividade tecnológica é bem pequena. Da amostra de 19.260 empresas somente 7,6% apresentaram respostas afirmativas.

19.4 - Conclusões e Sugestões de Política Industrial - Tecnológica

Este artigo apresentou evidências sobre o desempenho tecnológico das empresas industriais brasileiras e os fatores relevantes relativos à decisão de inovar. Conforme visto na Seção 19.2, o setor produtivo despense pouco em termos de recursos e o esforço tecnológico de suas empresas é bem aquém do desejado e do necessário para modernizar e melhorar a capacitação tecnológica do país. Além do baixo volume de gastos em atividades tecnológicas, esses estão concentrados em um reduzido número de empresas e ramos industriais. No entanto, a concentração de gastos em tecnologia é um fenômeno que ocorre também em outros países.¹⁶

A questão no Brasil é que a concentração dos gastos ocorre basicamente em complexos industriais não-geradores de tecnologia de informações, sendo produtores de bens relativamente mais intensivos em matérias-primas de menor conteúdo tecnológico e valor adicionado. Esses complexos foram os motores da Segunda Revolução Industrial e do desenvolvimento industrial do país até recentemente. Hahn (1992), por exemplo, relaciona a importância dos setores produtores de tecnologia de informação ao preço final do bem. Para o "automóvel convencional", o preço por quilograma varia entre US\$ 10 e US\$ 20; para o videocassete e o microcomputador, esse preço passa para algo próximo a US\$ 2 mil.

A comparação entre as empresas líderes do Brasil e as dos Estados Unidos permite constatar as dificuldades tecnológicas das empresas locais. A atividade inovadora aqui desenvolvida parece ocorrer mais por uma ação isolada de empresas do que por uma estratégia estabelecida e definida de política industrial. Fica difícil para uma empresa individual de um país em desenvolvimento lançar-se na complexa atividade tecnológica, a qual envolve altos custos. Nessa atividade a cooperação entre empresas é a saída econômica utilizada nos países mais ricos.

16 Em 1981, para o conjunto de países da OCDE, a indústria eletroeletrônica respondeu por 22% e a química por 17% do total de investimentos em P&D realizados pela indústria geral desses países. As indústrias eletroeletrônica e química dos Estados Unidos lideram os gastos mundiais de P&D, perfazendo 46,1 e 40,9%, respectivamente, do total por país e por setor [Sant'Ana, Ferraz e Kerstemetzky (1990, p. 67)].

É preciso ressaltar que não há proposta de política industrial-tecnológica bem-sucedida sem estabilidade macroeconômica. A decisão por inovar requer uma capacitação tecnológico-organizacional adquirida pelos países no desenvolvimento e operacionalização de seus recursos produtivos. A estratégia empresarial deve integrar-se às políticas industriais e tecnológicas, cabendo ao Estado atuar como um elemento a mais da força competitiva, enquanto aparato político-institucional.

Indica-se, a seguir, as linhas gerais de alguns aspectos positivos de uma política industrial-tecnológica:

a) Os resultados empíricos demonstram que empresas privadas nacionais ou multinacionais têm maiores chances de se decidirem por inovar do que empresas públicas. Nesse caso, além de outras razões, a concepção do programa de privatização está correta.

b) A evidência empírica mostrou que há um efeito positivo da concentração industrial e do tamanho da empresa sobre a possibilidade de inovar. Ou seja, as empresas oligopolizadas têm maiores chances de se decidirem por realizar algum tipo de esforço tecnológico.

No entanto, no Brasil, os oligopólios necessitam de maior concorrência. Sendo assim, políticas de incentivo à maior abertura da economia brasileira se fazem necessárias.¹⁷ A pressão da concorrência externa obriga as empresas oligopolísticas a atuarem de forma mais competitiva e, por decorrência, os investimentos em inovações constituem a estratégia indispensável.

c) Conforme comprovado empiricamente, há uma relação positiva entre exportação e esforço tecnológico. Políticas visando aumentar o número de empresas que atendam ao mercado externo têm vantagens adicionais: 1) a de promover a modernização do setor produtivo; 2) a de estimular o esforço inovador; e 3) a de obter mais facilmente crédito externo (direto ou *via* formação de parcerias).

d) Os resultados empíricos revelaram que empresas maduras tendem a inibir e os investimentos em ampliação da oferta tendem a estimular a possibilidade de uma empresa decidir-se por inovar. O consenso de que, no início dos anos 80, a estrutura industrial brasileira já estava completa e integrada é hoje motivo de preocupações. O país vem apresentando há mais de uma década baixos níveis de investimento e o obsolescência no processo de produção vem aumentando rapidamente.¹⁸

17 Segundo Veiga (1992), a economia brasileira possui o mais baixo grau de abertura (participação do setor externo no produto interno bruto), quando comparado com o de países da América Latina e os desenvolvidos. O Japão e os Estados Unidos, também, têm uma economia bem fechada. Contudo, para Porter (1990), economias desenvolvidas e tecnologicamente avançadas são competitivas internamente e não precisam se expor à competição externa para ter vantagens na disputa com os demais países.

18 Em dezembro de 1980, a razão entre investimentos e PIB era de 22,9%, caindo para 16,4% em 1985 e não ultrapassando 14,5% em 1992.

Na verdade, o fato de uma empresa ser madura não constitui um problema em si. Esse decorre da condição de ser madura e protegida. Muito embora os níveis atuais de proteção efetiva na indústria brasileira sejam bem menores do que os praticados no passado, é necessário, ainda, que o processo de redução de alíquotas do imposto de importação seja (re)programado. As margens de proteção das atividades domésticas devem estar consistentes, o quanto antes, com as praticadas internacionalmente.¹⁹ Em contrapartida, é indispensável (re)ativar algumas medidas de salvaguarda, tais como as de anti-dumping e as de restrições aos excessos de subsídios externos, que impliquem possíveis prejuízos às atividades locais.

Quanto ao crescimento dos níveis de investimento em ampliação da oferta, ele só se efetivará com estabilidade político-econômica. O retorno positivo do capital investido, conforme comprovado empiricamente, é um fator a mais para estimular o esforço inovador das empresas locais.

e) E, por fim, a evidência empírica demonstrou a existência de uma relação positiva entre mão-de-obra treinada e esforço tecnológico das empresas. Força de trabalho qualificada constitui requerimento exigido pelas tecnologias contemporâneas. Ela deve estar presente em todas as fases do processo produtivo moderno. Programas contínuos de capacitação da mão-de-obra devem fazer parte dos objetivos prioritários de uma política industrial.

Apêndice

Apresentação e Composição da Base de Dados

Os dados aqui utilizados baseiam-se em informações prestadas pelas empresas industriais ao IBGE, *via* preenchimento de dois questionários para o Censo Econômico de 1985. O primeiro, CE 001, referente aos dados gerais da empresa, e o segundo, CE 301, referente aos dados do estabelecimento da empresa. Pelo Cadastro Geral de Contribuintes (CGC) foi possível agregar as informações de ambos os questionários. A seguir, serão comentadas três observações importantes, com relação à base de dados, a saber:

a) *quanto ao número de empresas* — do universo de 61.745 empresas censeadas “acima do corte” (receita bruta igual ou superior a Cr\$ 245 milhões ou US\$ 39,5 mil) foram selecionadas, de início, 59.944 empresas com 86.604 estabelecimentos. Esse número de empresas correspondeu ao atendimento de três exigências básicas: a) empresas em operação; b) empresas que tenham preenchido os questionários CE 001 e CE 301; e c) empresas que tenham preenchido informações de receita líquida de vendas e de serviços.

¹⁹ A partir de julho de 1993 a alíquota média de importação no Brasil foi para 14% e máxima de 35%. Na América Latina, a média é de 11% e a máxima de 20%.

Posteriormente, ao estimar o modelo de regressão, foi necessário adotar uma quarta exigência: *d*) empresas com 30 ou mais empregados. Adotou-se essa quarta restrição como forma de eliminar erros de medidas encontradas em sua maior parte em empresas muito pequenas. Com a introdução dessa última exigência, a amostra de 59.944 empresas reduziu-se a 19.260;

b) quanto à forma de agregar as empresas — a análise será feita pelo agrupamento de empresas afins, formando um conjunto de empresas industriais que se articulam de forma direta e indireta, a partir de suas relações de compra e venda de mercadorias a serem incorporadas e transformadas no processo produtivo em bens finais. O agrupamento de empresas está dentro da concepção de macrocomplexos industriais e, dentro desses, os seus microcomplexos;

c) quanto à distinção de empresas que realizam ou não alguma atividade tecnológica — a partir da agregação de empresas em macro/microcomplexos, foram identificados dois grupos de empresas. O primeiro grupo agrega um conjunto de empresas que realiza gasto em tecnologia. Doravante, esse conjunto será identificado como inovador, pertencente ao Grupo I. Uma empresa será classificada como inovadora (Grupo I) mesmo que tenha alocado ínfimos recursos para essa área (qualquer valor positivo diferente de zero). O segundo, um conjunto de empresas que não revela qualquer tipo de gastos em tecnologia e será classificado como não-inovador, pertencente ao Grupo II.

Bibliografia

- ACS, Z. J. e AUDRETSCH, D. B. *Innovation and technological change: the new learning*. Rio de Janeiro: International Conference on the New International Order, organized by the National Forum, INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos, abr. 1992.
- BRAGA H. C. e MATESCO V. R. *Desempenho tecnológico da indústria brasileira: uma análise exploratória*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, jan. 1989 (Texto para Discussão Interna, 163)
- BIATO, F. A., GUIMARÃES, A. A. e FIGUEIREDO, M. H. P. *A transferência de tecnologia no Brasil*. Brasília: IPEA, 1973 (Série Estudos para o Planejamento, 4).
- COHEN, W. M., LEVIN, R. C. e MOWERY, D. C. Firm size and R&D intensity: a re-examination. *Journal of Industrial Economics*, v. 35, n. 4, p. 543-565, June 1987.
- FRASCATI MANUAL. *The measurement of scientific and technical activities*. Paris: OECD, 1980.

- HAHN, A. Terceira Revolução Industrial: materiais avançados, novo paradigma industrial e globalização. *A Nova Ordem Internacional e a Terceira Revolução Industrial*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1992 (Fórum Nacional).
- IBGE. *Censo Econômico - 1985*. Rio de Janeiro, 1991 (Instrução de preenchimento do questionário de empresa - I.P. 001).
- MATESCO, V. R. *Inovação tecnológica nas empresas brasileiras: a diferenciação competitiva e a motivação para inovar*. IEI/UFRJ, 1993 (Tese de Doutorado).
- NELSON, R. R. e WINTER, S. G. In search of a useful theory of innovation. *Research Policy*, v. 6, n. 1, p. 36-76, Jan. 1977.
- . *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1982.
- OECD. *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*. Paris, 1990 e 1992.
- PAVITT, K. e SOETE, L. G. International differences in economic growth and the international location of innovation. In: GIERSCHE, H. (ed.). *Emerging technologies: consequences for economic growth, structural change, and employment*. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1982.
- PORTER, M. *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press, 1990.
- SANT'ANA, M. J., FERRAZ, J. C. e KERSTENETZKY, I. *Desempenho industrial e tecnológico brasileiro*. Brasília: Universidade de Brasília, 1990.
- VEIGA, P. M. *Abertura externa e integração no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Funcex, abr. 1992 (Texto para Discussão, 68).

Estimativas de Depreciação de Capital Natural no Brasil*

Ronaldo Serôa da Motta**

Este estudo apresenta estimativas de depreciação de capital natural na economia brasileira, no que concerne ao uso de recursos minerais, florestais e hídricos.

A importância de uma mensuração desta depreciação está relacionada ao tratamento que o uso dos recursos naturais recebe nos sistemas de contabilidade social. Na medida em que o uso do meio ambiente não é normalmente valorado a preços de mercado, não são imputados nas contas nacionais valores para a utilização, exaustão ou degradação dos recursos naturais. Como a preocupação fundamental está centrada na produção, a degradação/exaustão dos recursos naturais só é considerada como ganho à economia: nenhuma perda é imputada.

O emprego de recursos ambientais na produção interfere de duas formas distintas nas relações económicas:

a) A utilização dos recursos ambientais como insumos (*inputs*) pelo setor produtivo corresponde a *serviços ambientais* que o meio ambiente presta. No caso de não ocorrer o pagamento respectivo, transformam-se em subsídios que deveriam ter seu valor imputado (acrescido) aos custos de produção. Quando a comercialização deste serviço ocorre, o serviço resultante já está considerado na medida da renda como, por exemplo, a venda de minérios ou a extração de madeira.

* Neste estudo participaram diretamente Peter May (CPDA/UFRJ), Carlos Eduardo F. Young (FEA/UFRJ) e Francisco Eduardo Mendes (AIE/COPPE). O autor agradece a assistência dos seus bolsistas do CNPq (Projeto 502345/91-8).

** Do IPEA/DIPES.

b) Todavia, a utilização de recursos ambientais por agentes econômicos pode implicar *perdas ambientais*. Para os recursos renováveis, estas perdas, em termos intratemporais, podem ser imputadas como custos adicionais para solucionar problemas por elas desencadeados ou em perdas de produção em setores dependentes destes recursos ou, ainda, por sacrificar outros possíveis usos dos recursos naturais. Isso reduziria o nível de bem-estar dos agentes econômicos afetados. As perdas ambientais representam, assim, um custo externo negativo e, portanto, devem ser abatidas do produto. No caso de recursos exauríveis, a perda ambiental tem dimensão intertemporal e se resume ao custo de uso que as gerações presentes devem pagar, ou deduzir da sua renda, de forma a compensar as gerações futuras pelo esgotamento desses recursos.

Assim, é possível definir uma medida de *renda sustentável* como aquela em que a depreciação de capital natural é considerada ao incorporar:

a) a dimensão intertemporal do uso do meio ambiente, entendida como o custo de uso devido ao esgotamento de um recurso finito; e

b) a dimensão intratemporal, que reflete o decréscimo corrente do nível de utilidade ou de produção dos agentes econômicos devido às externalidades geradas pela degradação ambiental.

A proposta de um desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável não somente diz respeito a *como* se devem utilizar os recursos naturais, mas também *em que nível* se deve aproveitá-los. E essa é uma questão essencialmente macroeconômica. Em outras palavras, a tentativa de estabelecer algum procedimento em nível de contabilidade social para estimar o impacto, em termos agregados, do uso dos recursos naturais deve, como conseqüência, resultar em novas formas de cálculo da renda e seus agregados.

Na seção seguinte, são abordados os princípios de sustentabilidade que permeiam as técnicas de mensuração das medidas de renda sustentável. Na Seção 20.2, são apresentadas estas técnicas e as estimativas obtidas para o Brasil. Por fim, na última seção, discutem-se os resultados obtidos à luz dos cenários propostos.

20.1 - A Sustentabilidade do Desenvolvimento

Crescimento econômico e preservação ambiental são freqüentemente considerados objetivos antagônicos. Existem evidências suficientes para comprovar que industrialização e urbanização criam pressões significativas na base natural de uma economia, seja pela utilização acelerada de recursos naturais exauríveis nos processos produtivos, seja devido à geração de poluição que degrada a qualidade ambiental. Advoga-se, também, com evidências igualmente irrefutáveis, que as nações alcançaram níveis satisfatórios de crescimento à custa destas perdas ambientais. Portanto, tal padrão

de crescimento se torna inevitável para aquelas nações que hoje se encontram ainda em processo de desenvolvimento.

No entanto, a questão ambiental não deve ser necessariamente entendida dentro dessa contradição. Embora ainda carente de evidências igualmente fortes, existem argumentos teóricos consolidados que permitem refutar as posições extremas acima mencionadas. Esta alternativa tem sido denominada desenvolvimento sustentável. Nos últimos anos uma vasta literatura foi elaborada no sentido de construir as bases de um crescimento econômico dissociado da degradação ambiental [ver Pearce e Atkinson (1992) e Turner *et alii* (1992)].

Dentro de uma perspectiva econômica,¹ no cerne deste novo paradigma do crescimento — desenvolvimento sustentável — observam-se dois aspectos:

a) A escassez dos recursos naturais e a dos serviços ambientais já se encontram em níveis suficientemente elevados para constituir uma ameaça à continuidade do padrão de crescimento até aqui observado.

b) Isso implica que um novo padrão deve ser incentivado através do estabelecimento de novos preços relativos destes recursos naturais e serviços ambientais.

Embora tais aspectos permeiem esta nova literatura e em grande parte as ações das ONG — Organizações Não-Governamentais, a dimensão em que estes são colocados diverge em substância e delimitação. Nos extremos estão duas correntes: uma que segue o padrão de “fraca sustentabilidade”, no qual se encontra a hipótese de que existe substituíbilidade perfeita entre capital natural e capital material. Ou seja, existe a possibilidade tecnológica de crescimento contínuo, desde que parte da renda econômica seja reinvestida de forma a manter o nível total de capital — natural e material — de uma economia. Desta forma, garante-se uma capacidade produtiva (e de acesso a recursos naturais de consumo direto) a gerações futuras equivalente ao que é disponível à geração presente.² No outro extremo, situa-se o padrão de “forte sustentabilidade”, no qual as duas formas de capital não são substituíveis e, portanto, o crescimento sustentável só se daria se o nível do estoque de capital natural fosse mantido constante. Ou seja, como seriam muito restritas as possibilidades tecnológicas de compensar perdas de capital natural por capital material, o bem-estar de gerações futuras somente estaria garantido se o estoque de capital natural fosse mantido intacto.³

1 Para uma visão mais associada à ciência política ou à sociologia, ver Colby (1990).

2 Esta é a premissa dos textos seminais de Solow (1978) e Hartwick (1977) sobre equidade intertemporal na alocação de recursos naturais.

3 Uma hipótese intermediária de sustentabilidade seria aquela em que determinaria que tipo de capital é substituível ou qual o nível de substituição possível.

É a partir destas hipóteses de sustentabilidade que se podem inserir as técnicas de valoração econômica atualmente disponíveis para mensuração de renda sustentável. Conforme se discutirá a seguir, a imputação de valores econômicos aos recursos naturais que são consumidos nos processos produtivo ou de consumo, além de não trivial, apresenta uma controvérsia metodológica que acaba por gerar valores bastante distintos, dependendo da abordagem adotada.

Os resultados aqui apresentados de medida de depreciação de capital natural para a economia brasileira serão, assim, estimados em dois cenários: o de fraca sustentabilidade e o de forte sustentabilidade.

20.2 - Estimativas de Depreciação de Capital Natural no Brasil

Esta seção discute as estimativas obtidas para as perdas dos recursos minerais, florestais e hídricos nas atividades de extração mineral, agropecuária, manufatureira e de consumo das famílias, respectivamente, no Brasil.

20.2.1 - Recursos Minerais e Florestais

No caso de recursos minerais e florestais estima-se, a seguir, a dimensão intertemporal da exaustão destes recursos. Ou seja, as perdas ambientais resultantes do esgotamento destes recursos e a sua não-disponibilidade para gerações futuras, de forma a manter constante o nível de geração de bens e serviços econômicos.⁴ Como veremos, o método de estimação adotado poderá levar a magnitudes bastante diferentes para estes custos de exaustão.

20.2.1.1 - Procedimentos Estimativos

Os trabalhos de caráter empírico de maior divulgação e, até recentemente, de maior aceitação na área de contas ambientais têm sido os que utilizam o enfoque do preço líquido. A metodologia mais divulgada é a adotada nos trabalhos empíricos realizados por pesquisadores do WRI — World Resources Institute. A sua execução é bastante simples: multiplica-se a variação física do estoque não-renovável pelo preço de mercado do recurso, líquido de custos de produção, acrescentando um fator de correção referente às variações dos preços e dos estoques ao longo do período observado.

Repetto *et alii* (1989) adotam este procedimento para avaliar as perdas de riqueza resultantes da extração de petróleo e madeira na Indonésia, adaptado

⁴ Os custos associados à poluição na exploração destes recursos podem ser debitados aos recursos do ar, da água e do solo.

com pequenas variações por Solóznano *et alii* (1992) para a Costa Rica. A contabilidade "econômica" dos recursos naturais é derivada diretamente das contas expressas em unidades físicas, imputando-se valores monetários aos níveis de estoque e suas variações. As variações líquidas no valor dos estoques são atribuídas a adições correntes das reservas no ano (descobertas, revisões líquidas, crescimento ou reproduções) menos deduções (exaustão, degradação ou desflorestamento) mais as variações de preços dos recursos durante o ano.

A renda sustentável ou "renda líquida ajustada" é determinada pela renda bruta no período mais a variação do estoque de capital natural. A simplicidade deste procedimento, que utiliza apenas variáveis *ex-post* medidas ao final do período, torna sua aplicação bastante atraente, particularmente para países com sistemas estatísticos deficientes. Contudo, esse procedimento pode levar a resultados de difícil interpretação, em que a renda sustentável é superior ao produto da atividade econômica ou alternativamente negativa.

O primeiro caso se dá quando as descobertas de novas reservas superam a exaustão ocorrida no período. Como o capital natural em cada instante é medido pelo total de reservas multiplicado pelo preço líquido, a renda sustentável poderá ser superior ao PIB devido à apreciação do capital natural. O ajuste proposto nesses casos considera o produto sustentável superior ao nível efetivo de atividade da economia, sem que os agentes tenham se apropriado de mais renda por causa disso.

O outro caso se dá quando, em função de uma redução significativa do preço líquido, a perda de capital natural supera o pagamento de fatores envolvidos na atividade extrativa. Isso implica uma renda sustentável negativa, ou seja, que a atividade extrativa está "retirando" valor agregado líquido da economia.

Estas distorções do método do preço líquido se originam da divergência entre *rent* e preço líquido. Este preço líquido de custos nada mais é do que uma aproximação do *rent* auferido pelo detentor do recurso e que representaria o valor da parcela do capital natural que estaria se reduzindo em função da extração. O objetivo é deduzir da renda bruta toda a receita líquida de exploração do recurso, na suposição de que esta receita reflete a depreciação (desinvestimento) do recurso em questão. Este é o lema de Hotelling (1931), no qual o *rent* dos recursos finitos se aprecia de acordo com a taxa de juros e, portanto, seu valor presente equivale à perda futura desse recurso, e assim corresponde à depreciação do capital consumido.⁵ Entretanto, a medida correta do *rent*, neste caso, seria o preço menos o custo marginal e

5 Ver Hartwick e Hageman (1991) para uma discussão detalhada e formal da equivalência entre *rent* de Hotelling e depreciação.

não o preço menos o custo médio, como somente os dados disponíveis permitem calcular. Dessa forma, é a receita líquida que se mede e, portanto, uma superestimativa do verdadeiro *rent*.⁶

Além do mais, o lema de Hotelling não se aplica diante de imperfeições de mercado, tais como as que levam às divergências entre as taxas privadas e sociais de desconto e a definição de direitos de propriedade.

A insatisfação com a abordagem do preço líquido levou El Serafy (1989) a estabelecer um procedimento alternativo, que busca separar a parcela de renda da parcela de capital envolvida na receita líquida obtida pelas atividades de extração de recursos exauríveis, de modo a calcular a renda verdadeira conforme definida por Hicks (1946). Para tal, ele lança mão do conceito de custo de uso definido por Keynes (1973).⁷

A proposta de El Serafy (1989) baseia-se, assim, no conceito de renda verdadeira (*true income*) de Hicks (1946) para definir a renda sustentável das atividades de extração de recursos exauríveis. Segundo Hicks, a receita que um indivíduo recebe em um determinado período pode ser separada em duas partes. A parcela de capital (*capital part*) corresponde à parte da receita que é originada pelo desinvestimento de um indivíduo no período. A parcela de renda (*income part*) corresponde à parte restante da receita, que pode ser considerada como a renda verdadeira do indivíduo no seguinte sentido:

“a person's income is what he can consume during the week and still expect to be as well off at the end of the week as he was at the beginning” [Hicks (1946, p.176)].

Dessa forma, a perda de ativos não-produzidos decorrente do esgotamento de recursos exauríveis deve ser considerada como a parcela de capital da receita e que, portanto, não pode ser considerada como renda verdadeira. Daí a necessidade de se introduzirem correções nas medidas convencionais de produto e renda, expressos tanto em termos brutos como líquidos, que consideram como valor adicionado a parcela de capital embutida na receita.

No entanto, admite-se a possibilidade de que os recursos exauríveis, que são ativos não-produzidos, venham a ser substituídos por ativos produzidos, a fim de garantir rendimentos para as gerações futuras. Assim, o desinvestimento ocasionado pelo esgotamento pode ser compensado por investimentos em bens de capital que tenham a mesma capacidade esperada de gerar receitas no futuro. A parcela de capital deve corresponder, portanto, à parte da receita que deve ser convertida em um fundo de investimento capaz de gerar uma

6 Esta divergência não ocorre somente no caso especial, quando a curva de custo médio coincide com a de custo marginal de produção.

7 Ver Young (1992) para uma discussão detalhada do conceito keynesiano de custo de uso e sua utilização em contabilidade ambiental.

série infinita de renda verdadeira, de modo que o valor presente de ambos seja igual.

A valorização econômica dos recursos exauríveis é função do fluxo de rendimentos que se espera obter até a extinção do recurso, do período de vida útil desejada das reservas e da taxa de retorno dos investimentos na economia em questão. A exploração de um recurso exaurível gera uma receita líquida dos custos de operação e de capital. Parte da receita líquida total (R) deve ser investida de tal forma que assegure uma série infinita de renda sustentável (X). Assim, durante a exploração, ($R-X$) será a parcela de capital da receita da exploração do recurso — custo de uso — e que deve ser investida na economia de forma que X seja gerado infinitamente. É possível demonstrar⁸ que

$$(R_t - X) = \frac{1}{(1+r)^n}$$

onde, r é o custo de oportunidade do capital e n o período de esgotamento do recurso.

Logo, para cada recurso exaurível é possível estimar no período t a relação ($R_t - X$) e, conseqüentemente, determinar o custo de uso que corresponde à parcela da receita líquida que deve ser entendida como depreciação de capital natural.

Colocando de lado as disputas teóricas e metodológicas acima apresentadas, é possível compreender as divergências expressivas entre os resultados apresentados na seção anterior como decorrentes das premissas implicitamente adotadas sobre sustentabilidade.

O método do preço líquido, ao entender que o ajuste a ser introduzido nas medidas de renda equivale a toda a receita líquida da exploração do recurso, pressupõe que qualquer depreciação de capital natural representa uma perda ambiental definitiva. Ou seja, a depreciação de uma unidade de capital natural hoje representa menos uma unidade deste capital à disposição de gerações futuras. Dessa forma, o método do preço líquido reflete implicitamente a premissa de que o estoque de todo e qualquer tipo de capital natural deve ser mantido constante e, portanto, a sua redução é uma perda a ser totalmente debitada à geração que a realiza. Por princípio, tal premissa não admite que haja possibilidade de substituição entre capital natural e capital material. Observando a expressão acima do custo de uso, seria o equivalente a assumir

⁸ Ver Motta (1991) para a demonstração desta expressão. A diferença nas apresentações de El Serafy (1989) e Motta (1991) está em que o primeiro considera que o retorno do investimento é dado por uma taxa de desconto intertemporal, enquanto para o segundo o retorno é dado pelo custo de oportunidade do capital. Contudo, ambos chegam ao mesmo resultado em termos de expressão do fator de exaustão.

que o custo de oportunidade do capital (r), no caso de substituição de capital natural, é nulo ou que o nível de esgotamento aceitável, representado por n , também seria nulo. Esta seria a hipótese de forte sustentabilidade acima mencionada.

No caso do método do custo de uso postula-se que parte da receita de exploração do recurso natural pode ser reinvestida para garantir fluxos de rendimentos perpétuos, quando o estoque deste capital natural estiver esgotado. Ou seja, é possível formar estoques de outros tipos de capital (material ou, mesmo, natural renovável) que substituam o estoque exaurido e mantenham a capacidade produtiva da economia. Assim, a depreciação de um capital natural pode ser compensada por investimentos economicamente equivalentes. Tal premissa admite implicitamente que há substituíbilidade entre capital natural e capital material sempre que for economicamente desejável. Neste caso, adota-se a hipótese de fraca sustentabilidade.

20.2.1.2 - Resultados

a) Recursos minerais⁹

Conforme já discutido, o custo de exaustão medido pelo método do preço líquido é estimado pelo preço líquido de venda de cada recurso naquele ano, multiplicado pelo volume vendido mais as variações de reservas estimadas. No caso do método de custo de uso, adotaram-se as mesmas estimativas de reservas e receita líquida para avaliar estes custos.¹⁰ As estimativas do custo de oportunidade da capital elaboradas para os anos 70 e 80 na economia brasileira são elevadas e em torno de 12 a 20%.¹¹ Dessa forma, utilizou-se neste estudo um percentual de 12% constante para todo o período de análise.

Conforme se observa na Tabela 20.1, a comparação entre as séries de renda convencional e custo de exaustão obtidas de acordo com as diversas abordagens antes discutidas mostra disparidades significativas entre os resultados de cada uma delas. Em primeiro lugar, percebe-se nitidamente a diferença entre as magnitudes dos valores alcançados. Observando os valores dos fatores de exaustão que relacionam custos de exaustão com as medidas de renda convencional, constata-se que os valores calculados segundo o método do preço líquido oscilam entre -8954,1 e 15815,7% da renda convencionalmente calculada para o conjunto de minérios selecionados,

⁹ Ver Motta e Young (1991) e Young (1992) para uma descrição completa dos procedimentos adotados para obter as estimativas dos recursos minerais.

¹⁰ Para o petróleo, empregou-se o preço internacional para evitar a contabilização de preços adotados pela Petrobrás, os quais estão fortemente influenciados pela política de formação de preços de derivados. Dessa forma, as medidas de valor agregado utilizadas diferem daquelas das contas nacionais.

¹¹ Ver Motta (1988) para uma resenha destes estudos.

TABELA 20.1
Custos de Exaustão dos Recursos Minerais no Brasil - 1980
 (Em US\$ 000,000)

ANO	VALOR AGREGADO DO SETOR MINERAL (A)	CUSTOS DE EXAUSTÃO		FATORES DE EXAUSTÃO	
		CUSTO DE USO (R=12%) (B)	PREÇO LÍQUIDO (C)	CUSTO DE USO (B/A) (%)	PREÇO LÍQUIDO (C/A) (%)
1970	2462,1	234,7	—	9,5	—
1971	2497,1	358,0	62971,6	14,3	2521,8
1972	2591,1	361,5	-232007,7	13,9	-8954,1
1973	2616,3	329,2	-166673,3	12,6	-6370,5
1974	2890,6	519,8	457161,4	18,0	15815,7
1975	2895,0	322,3	-95958,7	11,1	-3314,6
1976	2920,9	253,6	14394,6	8,7	492,8
1977	2746,1	168,4	-3021,9	6,1	-110,0
1978	2998,8	141,5	-60201,6	4,7	-2007,5
1979	2971,8	114,5	48855,1	3,9	1644,0
1980	3050,7	103,2	-10218,3	3,4	-335,0
1981	3299,9	151,6	32541,1	4,6	986,1
1982	3699,5	130,0	-59960,5	3,5	-1620,8
1983	4477,7	221,2	-28899,6	4,9	-645,4
1984	6018,9	625,6	24189,6	10,4	401,9
1985	7062,1	911,7	55835,8	12,9	790,6
1986	7543,5	653,7	-84091,6	8,7	-1114,8
1987	7772,4	481,5	9668,0	6,2	124,4
1988	8343,2	270,6	-28212,2	3,2	-338,1

Fontes: Motta e Young (1991) e Young (1992).

enquanto os valores estimados segundo o método do custo de uso se situam em uma faixa bem mais estreita, entre 18 e 3,2% da renda convencional.

Essa discrepância se deve à abordagem da abordagem do preço líquido de corrigir a renda convencionalmente calculada pelas variações líquidas das reservas, valoradas pelo preço líquido dos minérios em questão, conforme já foi discutido anteriormente. Isso permite que a renda corrigida assuma valores negativos ou, então, superiores à própria renda convencional, sempre que a variação das reservas exceder, em módulo, o esgotamento ocasionado pela atividade extrativa.

Já a renda sustentável calculada através da subtração do custo de uso não pode ser nem menor que a soma do retorno do capital, mais os salários e os encargos pagos, nem maior que a renda convencionalmente calculada. Isso porque o custo de uso, que reflete o valor presente da perda esperada de rendimentos futuros, em função da extração corrente, varia entre o total da receita líquida auferida (quando a extração atual implica a exaustão imediata do recurso) e zero (quando a extração não implica riscos de exaustão em um horizonte de tempo consideravelmente amplo). No caso brasileiro, por exemplo, as reservas de ferro, chumbo, manganês são suficientemente

elevadas, de forma que seu esgotamento só se daria em períodos sempre superiores a 50 anos, ao se considerar o nível de exploração da década de 80. Tal fato reduz praticamente a zero o custo de uso associado a estes minerais.

As séries apresentam sinais divergentes também no que se refere ao sinal das variações entre anos consecutivos. A renda sustentável calculada pela abordagem da depreciação oscila de forma mais abrupta e cíclica, de tal modo que valores fortemente negativos normalmente são acompanhados, simetricamente, por valores positivos também bastante altos nos anos posteriores. Isto é justificado pelo comportamento errático das avaliações das reservas minerais, em que muitas vezes subestimativas ou superestimativas são corrigidas nos períodos seguintes e que, por serem significativamente maiores que a produção física, acabam criando uma gangorra na qual os valores da renda sustentável sobem e descem continuamente.

b) Recursos florestais¹²

Na medida em que a conversão de áreas florestais para atividades agropecuárias não permite a regeneração da vegetação primária, o caso do desmatamento para fins agropecuários se assemelha ao da exploração de um recurso finito como, por exemplo, os recursos minerais.¹³

Vale, todavia, mencionar que as estimativas aqui realizadas só abrangem os produtos florestais atualmente comercializáveis e economicamente expressivos. É plenamente reconhecido que os serviços florestais de regulação hidrológica e climática, como também os de manutenção de patrimônio genético, sejam, talvez, em termos de sustentabilidade, mais importantes que a exploração de produtos florestais. Contudo, a mensuração econômica destes serviços é teórica e operacionalmente bastante complexa e foi evitada no escopo deste trabalho. Poderá observar-se, entretanto, que as medidas restritas aos produtos florestais, por si só, impõem pesadas perdas ambientais ao avanço da fronteira agrícola no país.

Para a aplicação do método de custo de uso no caso dos recursos florestais, admitiu-se que o valor de X no caso do desmatamento seria o valor agregado da produção florestal (madeira e outros produtos extrativos) que poderia ser removida de forma sustentável. Este valor seria resultante do crescimento natural da floresta, caso não fosse desmatada, que gera um incremento anual de volume que, extraído, manteria a floresta no seu volume inicial.

Os valores deste incremento anual foram determinados através de estudos específicos da região florística ou do próprio produto.

12 Ver Motta e May (1992) e May (1993) para uma descrição completa dos procedimentos adotados para obter estas estimativas dos recursos florestais e a expansão agropecuária.

13 Uma variante do lema de Hotelling para recursos não-exauríveis seria que o *rent* destes recursos cresce em proporção à diferença entre a taxa de juros e a taxa de reposição. No caso da conversão agropecuária, a taxa de reposição é zero.

O valor de n — período de exaustão — é dado pela razão entre o estoque de cada zona florística em t pelo total de área desmatada desta zona no mesmo período. Assim, obtém-se o custo de uso (U_t) da perda de produção florestal por conversão de florestas para fins agrícolas da seguinte forma:

$$U_t = \frac{X_t}{(1+r)^n}$$

As estimativas elaboradas de acordo com o método do preço líquido obedeceram aos mesmos procedimentos adotados na seção anterior, em que os estoques iniciais e finais são as áreas de cada tipo de vegetação existente no início e no fim do período. Os preços são os mesmos adotados no método do custo de uso para cada tipo de produto.

Os resultados apresentados na Tabela 20.2 mostram que o desflorestamento implica consideráveis perdas econômicas em certos períodos, seja qual for o método empregado. Durante a primeira metade da década de 70 a taxa de conversão de florestas em áreas agropecuárias cresceu de forma relativamente lenta. Contudo, a taxa de desflorestamento cresceu dramaticamente na segunda metade da década. Isso fez com que as perdas decorrentes do desflorestamento alcançassem valores significativos neste período.

Na mesma tabela observa-se que a comparação entre os resultados alcançados pela abordagem do preço líquido e os do método do custo de uso também mostra grandes discrepâncias. Se o procedimento sugerido pela abordagem da depreciação fosse levado em consideração, a necessidade de ajuste do produto agropecuário seria bem maior, chegando em alguns anos a se aproximar do total do produto. No ano de 1975, por exemplo, este percentual seria de 89,5%. De acordo com os resultados do método do preço líquido, neste período teria sido economicamente melhor para a nação evitar a expansão da fronteira agrícola, de modo a garantir a preservação da maioria das áreas de floresta. Esta é, certamente, uma conclusão bastante polêmica. Já no caso do custo de uso, embora os percentuais cresçam também à medida que a taxa de desmatamento se acelera, o valor máximo alcançado foi de 4,8% em 1980. Observe-se que as variações líquidas de reservas no caso das florestas não geram valores negativos no método do preço líquido, tendo em vista que, no caso brasileiro, o reflorestamento é pouco significativo em relação à área total de florestas.

20.2.2 - Recursos Hídricos

Diferentemente dos recursos minerais e florestais, nos quais se discutem os custos associados à exaustão, os custos ambientais relativos aos recursos hídricos serão estimados na sua dimensão intratemporal referentes aos efeitos da sua degradação. Ou seja, as perdas de bem-estar entre contemporâneos, na medida em que se pressupõe que sejam recursos renováveis. Os custos

TABELA 20.2
Custos de Exaustão dos Recursos Florestais na Expansão Agropecuária - 1980
 (Em US\$ 000,000)

ANO	VALOR AGREGADO DA ÁREA CONVERTIDA (1) (A)	VALOR AGREGADO DA AGROPECUÁRIA (B)	CUSTO DE USO (12%)		PREÇO LÍQUIDO		(CA) (%)	(DB) (%)
			MADEIRA	OUTROS (2)	MADEIRA	OUTROS (2)		
1971	135,9	10.753	0,31	0,47	6.036	4,6	0,6	56,2
1972	155,0	12.530	0,38	—	6.582	—	0,2	52,5
1973	174,0	15.441	0,50	1,07	8.167	8,2	0,9	52,9
1974	193,0	16.949	0,86	1,57	13.082	10,9	1,3	77,2
1975	250,0	18.200	1,15	1,58	16.277	10,0	1,1	89,5
1976	300,3	20.025	4,07	5,84	15.944	21,0	3,3	79,7
1977	339,9	25.292	4,75	6,29	16.780	21,7	3,2	66,4
1978	353,9	21.599	4,43	8,08	14.370	26,6	3,5	66,7
1979	388,0	22.607	4,55	11,67	13.717	36,8	4,4	60,8
1980	311,1	24.060	3,97	10,94	11.258	33,1	4,8	46,9
1981	249,4	20.591	0,07	0,27	9.084	2,3	0,1	44,1
1982	175,8	17.577	0,04	0,30	6.525	2,7	0,2	37,1
1983	182,3	22.009	0,04	0,35	6.300	3,0	0,2	28,6
1984	188,8	23.645	0,03	0,44	6.042	3,6	0,2	25,6
1985	195,3	25.473	0,02	0,42	5.136	2,7	0,2	20,2

Fontes: Motta e May (1992) e May (1993).

(1) Valor agregado da área florestal convertida para agropecuária em cada ano.

(2) Produtos extrativos: látex, castanha, babaçu, palmito e carnaúba. Para 1972, os dados não estavam disponíveis.

externos negativos da degradação (uso do recurso para disposição de resíduos) afetam diretamente a geração presente, através da redução do nível de utilidade gerada pelo consumo direto do recurso e da redução do nível de elaboração das atividades produtivas que dependem deste recurso.

A mensuração das perdas ambientais neste caso estima os custos associados à poluição hídrica. Estes seriam, por exemplo, a elevação da incidência de mortalidade e morbidade de certas doenças, as atividades recreativas e turísticas que foram prejudicadas e a adução de água para irrigação e consumo das famílias.

Uma alternativa seria estimar quanto a economia deveria investir para que as perdas acima mencionadas fossem evitadas. No caso da poluição hídrica estes investimentos seriam, por exemplo, as inversões em tratamento de esgotos domésticos e industriais deficitários no país. Assim, a estimação necessária pode ser relativamente fácil com base em dados de engenharia ambiental. Esta tem sido, na verdade, a abordagem mais utilizada nos estudos realizados para estimar estas perdas em outros países, como, por exemplo, nos trabalhos coordenados pelo escritório estatístico da ONU para o México e Nova Guiné [ver Tongeren *et alii* (1991) e Bartelmus *et alii* (1992)].

Neste estudo estimaram-se as inversões deficitárias de acordo com o nível atual de emissão das fontes domésticas e industriais e os níveis de eficiência das tecnologias de controle. Dessa forma, estas inversões deficitárias para tratamento de esgotos industriais e domésticos foram calculadas considerando dois cenários. Um, com o uso de tecnologias com os maiores níveis de eficiência disponíveis no mercado, que consiste na hipótese de forte sustentabilidade. Outro, em que níveis menos ambiciosos são determinados, para caracterizar a hipótese de fraca sustentabilidade: assume-se que um nível de poluição remanescente se justifica no curto prazo¹⁴ e não reduz a capacidade de crescimento futuro da economia.

Devido à restrita disponibilidade de dados sobre emissão de poluição industrial e tratamento de esgoto doméstico, as estimativas aqui apresentadas referem-se apenas a 1988, ano para o qual todas as informações necessárias estão disponíveis.

20.2.2.1 - Procedimentos Estimativos

a) Esgoto doméstico

Conforme já discutido, uma aproximação das perdas ambientais relativas à poluição hídrica doméstica consiste nos gastos em coleta e tratamento que

¹⁴ Isso quer dizer que o custo ("desbenefício") marginal da poluição seria equivalente ao seu benefício marginal (perdas de excedente econômico ao reduzir consumo para financiar inversões em controle ambiental).

poderiam ser obtidos pelo custo de capital necessário para que a carga de despejos domésticos, potencialmente poluidora dos corpos d'água, fosse ligada à rede e tratada adequadamente.

Como medida das quantidades de esgoto produzidas empregou-se o número de habitantes das regiões urbanas, classificados de acordo com o serviço de esgoto a que têm acesso. As estatísticas relativas a estes serviços diferenciam as formas de serviço de esgoto em rede geral, fossa séptica, precárias ou inexistentes. Como rede geral entende-se a coleta unitária de esgoto, mas isso não significa necessariamente o tratamento deste despejo.

Além disso, de acordo com o nível de tratamento utilizado, o esgoto lançado aos recursos hídricos gera externalidades ou não. O tratamento primário consiste em combinações de operações físicas e químicas que têm como objetivo a eliminação de sólidos suspensos, coloidais, voláteis e graxas, bem como a remoção de odores e a desinfecção das águas residuais. O tratamento secundário/terciário compreende adicionalmente processos biológicos que convertem a matéria orgânica em sólidos sedimentáveis flocculentos, que podem ser eliminados em tanques de sedimentação. Já as fossas sépticas são tanques subterrâneos onde a digestão dos sólidos faz-se anaerobiamente [Silveira e Sant'Anna (1990)]. As fossas sépticas podem ser comparadas a um tratamento primário, em certos casos, no qual condições de permeabilidade do solo e as soluções de depósito da sua depuração não são satisfatórias.

A população urbana foi classificada em:

ET: população urbana que tem seu esgoto coletado e tratado por rede geral;

EN: população urbana que tem seu esgoto coletado mas não tratado por rede geral;

FS: população urbana que dispõe de fossa séptica no domicílio;

OU: população urbana que dispõe de instalações sanitárias precárias ou não dispõe de nenhuma.

Observe-se que ($ET + EN$) é o total da população com esgoto coletado, aqui denominado EC . As séries de EC , FS e OU foram estimadas a partir dos dados sobre condições sanitárias dos domicílios divulgados pelo IBGE, na PNAD — Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

A série ET foi determinada como uma proporção de EC estimada com dados que informam volume de esgoto coletado e tratado por estado, declarados pelas companhias estaduais de saneamento básico na Pesquisa de Esgotamento Doméstico do IBGE para o ano de 1988. Nesta pesquisa também foi possível estimar que aproximadamente 1/3 do esgoto tratado no país recebe tratamento equivalente ao nível secundário/terciário.

Para estimar os investimentos totais necessários para que atendam toda a população urbana com serviço adequado de esgoto, foram utilizados três tipos de custos de investimento:

e: custo de coleta por habitante (US\$ 120/hab.);

tp: custo de tratamento primário (US\$ 32,50/hab.);

ts: custo de tratamento secundário/terciário adicional a *tp* (US\$ 97,50/hab.).

Os valores destes custos foram obtidos em Motta *et alii* (1991) com base nos custos de obras de saneamento realizadas no Brasil.

O custo total (*K*), déficit do estoque de capital necessário para atender com serviços de esgoto adequados, é então calculado em dois cenários. Um no qual todo o esgoto coletado é tratado com tecnologia secundária/terciária, inclusive aquele de domicílios com fossa séptica. No outro cenário considera-se o nível de fossa séptica aceitável, estende-se o serviço de coleta e tratamento primário para os que não dispõem de qualquer serviço e amplia-se o tratamento secundário/terciário para toda população que atualmente tem esgoto coletado. Este cenário significaria ampliar os serviços de coleta e tratamento primário para metade da população urbana e garantir tratamento secundário/terciário para a outra metade.

Observe-se que a capacidade de assimilação de certos recursos hídricos pode ser suficientemente elevada para que os danos ambientais sejam reduzidos e, portanto, não se justificaria economicamente um tratamento mais sofisticado. Por outro lado, optar por tratamento secundário/terciário em todos os casos asseguraria que estes danos fossem praticamente eliminados.

Sendo assim, no primeiro cenário está-se propondo o nível mais sofisticado de remoção do esgoto doméstico, o qual reflete uma hipótese de forte sustentabilidade. No segundo cenário somente parte desta remoção é considerada, apresentando, então, uma hipótese de fraca sustentabilidade.

Finalmente, o custo ambiental analisado da poluição hídrica doméstica é obtido aplicando o custo de oportunidade de capital de 12% aos valores dos estoques totais *K* estimados para um período de depreciação de 25 anos, acrescidos de um percentual de 5% para considerar custos de operação.

b) Esgoto industrial

Os dados sobre níveis de emissão estão disponíveis somente para 13 estados brasileiros: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Goiás, Bahia, Pernambuco, Ceará, Maranhão e Pará.

Os dados relativos ao Estado de São Paulo foram fornecidos diretamente pela Cetesb, enquanto os dos outros estados foram obtidos junto ao banco de

dados do Pronacop — Programa Nacional de Controle da Poluição. Ambas as bases de dados fornecem informações sobre a atividade principal e as descargas potenciais e remanescentes de carga orgânica (medidas em DBO — Demanda Bioquímica de Oxigênio) e metais pesados dos principais estabelecimentos da indústria de transformação, constantes dos cadastros dos órgãos ambientais estaduais (ver, Parte 4, Indicadores de Poluição no Brasil).

A base de dados fornecida pela Cetesb é relativa a dados cadastrais da companhia das bacias hidrográficas do estado no ano de 1988. Estes dados estão agregados a partir da classificação de atividades industriais dos Censos Econômicos do IBGE a quatro dígitos.

Os dados do Pronacop referem-se a uma pesquisa conduzida em 1988 junto aos cadastros dos diversos órgãos ambientais estaduais. Os estabelecimentos estão, com algumas modificações, classificados de acordo com a lista de atividades constante do documento *Rapid Assessment of Sources of Air, Water and Land Pollution* [OMS (1992)].

Os dados sobre custo unitário de tratamento foram obtidos a partir do trabalho *Cost-effective pollution control in Brazil* [Jantzen (1992)]. Neste trabalho são apresentadas seqüências de tecnologia de tratamento adequadas para os diversos setores da indústria com os respectivos custos anualizados de controle de carga orgânica e metais pesados com base em preços internacionais. Estes custos representam custos de investimentos unitários anualizados, à taxa de 12% para um período de depreciação de 25 anos, e também custos operacionais. A adoção de preços internacionais pode significar vieses nos cálculos realizados. Todavia, é de se esperar que a médio prazo os custos domésticos se aproximem dos custos internacionais, principalmente porque são empresas multinacionais que dominam este setor. Os custos de tratamento são dados por faixas de volume de efluentes a serem tratados, o que permitiu contornar problemas relacionados com economia de escala.

O custo total de remoção de poluentes hídricos industriais (CC) por planta industrial pode ser estimado a partir do produto entre as cargas a serem removidas e o custo unitário de remoção de poluentes.

Os valores dos custos unitários variam com a eficiência da tecnologia de tratamento empregado. Assim, para o cenário de forte sustentabilidade adotou-se o nível de remoção de quase 100%, onde as tecnologias mais avançadas são adotadas. No outro, de fraca sustentabilidade, adotou-se um nível de 85% de remoção com base em observações de custos marginais, conforme será discutido na subseção seguinte.

20.2.2.2 - Resultados

a) Esgoto doméstico

Os valores das necessidades de investimentos para ampliar os serviços de esgotamento doméstico são apresentados na Tabela 20.3 com os seus respectivos valores anualizados. Conforme discutido anteriormente, estes valores serão considerados como uma aproximação das perdas ambientais geradas pelas famílias ao lançarem seus esgotos nos meios hídricos. Observa-se que no cenário de forte sustentabilidade, que considera tratamento mais sofisticado para toda a população, os valores obtidos, devido aos elevados custos deste tratamento, se situam 80% acima dos estimados para o cenário de fraca sustentabilidade.

Na medida em que as famílias não podem ser consideradas um setor da economia, e sim uma categoria de gastos da demanda final, optou-se por relacionar estas perdas com o valor total do PIB nacional. Assim, as perdas ambientais referentes ao baixo nível de tratamento de esgoto doméstico no Brasil representam 0,44% da renda nacional, no caso da hipótese de fraca sustentabilidade, e 0,78% no caso de forte sustentabilidade. Tais percentuais, embora pouco significativos, não podem ser considerados desprezíveis se analisados em conjunto com outras necessidades de investimento da economia brasileira.

b) Esgoto industrial

Na Tabela 20.4 (e no gráfico a seguir) estão apresentados os gastos anuais necessários para controle de carga orgânica e metais pesados que devem ser pagos pela indústria manufatureira no Brasil para atingir diferentes níveis de eficiência de remoção. Conforme discutido na seção anterior, estes custos são aproximações das perdas ambientais do setor relativas à poluição hídrica. Observa-se nesta tabela que as perdas relativas a metais pesados são até três vezes superiores às estimadas para carga orgânica. Esta discrepância se deve não só às diferenças de custos de tratamento como também ao nível mais

TABELA 20.3
Perdas Ambientais Associadas ao Esgoto Doméstico
(Em US\$ 000,000)

	DÉFICIT DE INVESTIMENTOS	CUSTO ANUALIZADO	
		VALOR ABSOLUTO	% PIB
Fraca Sustentabilidade	10.831,17	1.451,38	0,44
Forte Sustentabilidade	19.124,36	2.562,66	0,78

Nota: Custo anualizado a 12% a.a. com vida útil de 25 anos e custos operacionais equivalentes a 5% do custo de capital.

TABELA 20.4
Perdas Ambientais do Recurso d'Água Associadas à Poluição
Industrial no Brasil - 1980
 (Em US\$ 000)

SETOR	CUSTOS POR NÍVEL DE CONTROLE (% DO PIB)					
	25%	50%	75%	85%	95%	100%
Minerais Não-Metálicos	4,5 0,0%	7,1 0,0%	8,0 0,0%	8,0 0,0%	9,2 0,0%	9,2 0,0%
Metalurgia	363.131,0 3,3%	718.932,2 6,5%	803.671,0 7,2%	924.315,2 8,3%	1.122.067,9 10,1%	1.236.893,2 11,1%
Mecânica	7.004,6 0,1%	12.693,6 0,1%	14.869,7 0,1%	15.351,4 0,1%	18.756,5 0,2%	19.183,9 0,2%
Mat. Elétrico e Eletrônico	394,2 0,0%	476,3 0,0%	744,4 0,0%	816,8 0,0%	849,6 0,0%	850,7 0,0%
Mat. de Transporte	13.177,1 0,2%	14.394,0 0,2%	20.642,4 0,3%	30.890,6 0,4%	41.692,6 0,6%	45.746,6 0,7%
Madeira	7.858,9 0,7%	18.075,1 1,5%	26.903,7 2,3%	28.903,8 2,5%	37.712,5 3,2%	38.599,8 3,3%
Papel e Papelão	4.768,8 0,2%	5.844,6 0,2%	6.445,3 0,2%	7.551,3 0,2%	16.310,1 0,5%	19.525,6 0,6%
Borracha	0,0 0,0%	0,7 0,0%	1,1 0,0%	4,9 0,0%	7,1 0,0%	8,0 0,0%
Couros e Peles	274.262,3 45,7%	1.129.319,6 188,3%	2.005.811,4 334,5%	2.195.925,3 366,2%	3.217.822,1 536,6%	3.489.775,1 582,0%
Química	47.163,2 0,4%	88.620,0 0,7%	123.754,2 1,0%	176.752,4 1,4%	233.187,4 1,8%	303.341,3 2,4%
Farmacêutica	14.831,2 1,2%	16.896,5 1,4%	16.896,9 1,4%	19.306,3 1,6%	26.417,7 2,2%	35.018,9 2,9%
Perfumaria	2.400,1 0,3%	2.851,9 0,3%	2.872,6 0,3%	2.990,8 0,3%	4.403,8 0,5%	5.494,8 0,6%
Sabões e Velas	32.591,9 0,7%	39.440,9 0,9%	51.390,5 1,1%	52.076,0 1,1%	66.962,2 1,4%	67.305,6 1,5%
Alimentícia	19.699,0 0,2%	23.419,2 0,2%	27.474,0 0,3%	33.747,9 0,3%	42.213,1 0,4%	54.356,1 0,5%
Bebidas	2.669,3 0,2%	3.259,6 0,3%	3.505,9 0,3%	3.764,7 0,4%	5.755,9 0,5%	7.406,6 0,7%
Carga Orgânica	201.134,5 0,2%	663.886,0 0,7%	896.341,6 1,0%	1.001.766,6 1,1%	1.332.496,2 1,4%	1.437.407,2 1,6%
Metals Pesados	588.821,4 0,6%	1.410.405,3 1,5%	2.208.649,4 2,4%	2.490.638,6 2,7%	3.501.671,5 3,8%	3.886.108,2 4,2%
Indústria Manufatureira	789.955,9 0,9%	2.074.291,3 2,3%	3.104.991,1 3,4%	3.492.405,3 3,8%	4.834.167,7 5,2%	5.323.515,5 5,8%

Notas: (a) Quando não discriminados, os valores referem-se à soma dos custos de controle de carga orgânica e metais pesados.

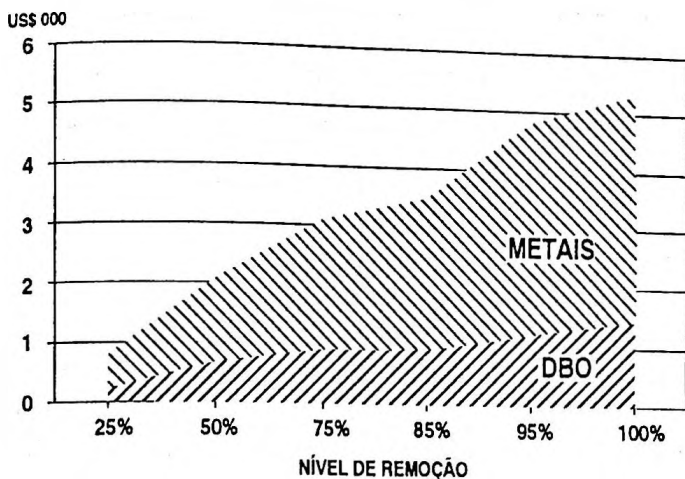
(b) Ano de referência: 1988.

(c) Estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Bahia, Pernambuco, Ceará, Maranhão e Pará.

(d) 0,0% — zero por arredondamento.

(e) Valores percentuais entre parênteses são relativos ao PIB do setor.

Gastos Necessários para Controle da Poluição Hídrica Industrial no Brasil - 1988



elevado de poluição remanescente dos metais pesados (ver, na Parte 4, Indicadores de Poluição no Brasil).

Os resultados da Tabela 20.4 confirmam que as estimativas de perdas ambientais associadas à poluição hídrica no Brasil variam significativamente de acordo com o nível de remoção, ou seja, com a hipótese de sustentabilidade adotada. No caso do cenário de forte sustentabilidade, em que se assegura quase 100% de remoção, estas perdas somam aproximadamente US\$ 5,3 bilhões por ano e representam quase 6% do produto interno do setor. Estes valores se reduzem a menos de US\$ 1 bilhão e a 0,9% do PIB quando se aceita um nível de eficiência tão baixo como 25%.

Examinando a Tabela 20.5 observa-se que as medidas de perdas apresentam valores marginais — custo por 1% de remoção — muito mais elevados após o nível de 85%. Na ausência de melhor critério para estabelecer um nível que corresponda a um cenário de fraca sustentabilidade, optou-se pela remoção de 85%, na medida em que a partir deste nível o benefício da remoção teria que ser bastante elevado para compensar os custos crescentes de remoção. Outra justificativa se deve ao fato de este nível de 85% representar também o padrão aceitável pelos órgãos ambientais no Brasil para determinação de tecnologia de controle. Sendo assim, a renda sustentável da indústria manufatureira no Brasil seria 5,8% (100% de remoção) menor que

TABELA 20.5

Custos Marginais de Controle de Poluição Hídrica Industrial no Brasil

(Em US\$ mil)

INTERVALOS DE EFICIÊNCIA DE REMOÇÃO (%)	CUSTOS MARGINAIS	
	CARGA ORGÂNICA	METAIS PESADOS
25 - 50	18.510,1	32.863,4
50 - 75	9.298,2	31.929,8
75 - 85	10.542,5	28.198,9
85 - 95	33.073,0	101.103,3
95 - 100	20.982,2	76.887,3

Notas: (a) Custos relativos ao incremento de 1% de remoção.

(b) Relativos aos valores da Tabela 20.4.

a renda convencional na hipótese de forte sustentabilidade ou 3,8% (85% de remoção) na hipótese de fraca sustentabilidade.

Observa-se também na Tabela 20.4 que ao nível de 100% quase 66% destes custos correspondem ao setor couros e peles, enquanto o setor metalurgia representa outros 24% [principalmente devido ao elevado montante de poluição remanescente (ver, na Parte 4, Indicadores de Poluição no Brasil) e também aos altos custos de tratamento nestes setores]. Os outros setores são responsáveis por apenas 10% restantes. Dessa forma, ao se desconsiderar o setor couros e peles, devido à sua dimensão, as perdas seriam reduzidas para 2% do PIB industrial.

Esta distribuição das perdas setoriais de remoção reflete-se fortemente nas respectivas medidas de renda sustentável. Conforme se observa na Tabela 20.4, os setores couros e peles e metalurgia são os que apresentam os maiores ajustes nas medidas de renda (PIB) em termos de perdas ambientais. No caso de couros e peles, este ajuste ultrapassa largamente a própria medida do PIB, indicando claramente a não-sustentabilidade destas atividades no Brasil. Na metalurgia os percentuais de ajuste encontram-se apenas entre 3,3 e 11,1%. Para todos os outros setores a renda sustentável não se situaria abaixo de 3% da renda convencional, seja qual for a hipótese de sustentabilidade adotada.

Note-se que sendo as perdas mensuradas por estimativas de gastos necessários de controle de poluição, excetuando os setores já mencionados, a adoção de ações mais rígidas de controle não comprometeria significativamente o desempenho econômico do setor, quando se considera a proporção destes custos nas medidas do PIB.

20.3 - Comentários Finais

Os procedimentos metodológicos e os resultados apresentados nas seções anteriores revelaram que a mensuração da depreciação de capital natural

TABELA 20.6
Depreciação de Capital Natural no Brasil - 1985
 (Em US\$ 000,000)

PERDAS AMBIENTAIS	SUSTENTABILIDADE	
	FRACA	FORTE
Custo de Degradação do Recurso Água		
Esgoto Doméstico	984 (0,40%)	1.744 (0,78%)
Esgoto Industrial	3.495 (1,56%)	5.334 (2,39%)
Custo de Exaustão dos Recursos Minerais	849 (0,38%)	52.060 (23,28%)
Custo de Exaustão dos Recursos Florestais	48 (0,02%)	4.864 (2,17%)
Total das Perdas	5.376 (2,40%)	64.002 (28,62%)

Notas: (i) Valores em parênteses referem-se aos percentuais do PIB de 1985.

(ii) Valores absolutos calculados a partir dos percentuais das Tabelas 20.1, 20.2, 20.3, 20.4 e aplicados ao valor do PIB de 1985.

enfrenta dificuldades teóricas e empíricas devido à observação de preços subótimos ou mesmo ausência de mercado dos bens e serviços ambientais.

Entretanto, percebe-se que as possibilidades de substituição de capital natural por capital material reproduzível acabam impondo as restrições mais significativas na determinação de medidas de renda sustentável. Os cenários de fraca e forte sustentabilidades adotados neste estudo explicitam claramente estas limitações e resultam, conseqüentemente, em medidas bastante diferentes de depreciação.

No objetivo de oferecer uma consolidação das estimativas realizadas neste estudo, são apresentados na Tabela 20.6 os resultados relativos aos custos de depreciação e exaustão estimados anteriormente, que representam a depreciação de capital natural no Brasil. O ano de 1985 foi escolhido como referência, dado que as estimativas de custos de exaustão dos recursos florestais só estão disponíveis até este ano.

Os custos de depreciação da poluição hídrica serão calculados para o ano de 1985 com base nos percentuais calculados para o ano de 1988, o que implica assumir que o nível de depreciação gerado nos dois anos manteve uma proporção constante com o produto.

Conforme esperado, os resultados da Tabela 20.6 mostram claramente as diferenças de magnitude entre os valores estimados para as duas hipóteses de sustentabilidade, principalmente em relação aos custos de exaustão dos recursos minerais e florestais. Nestes casos as perdas, em termos percentuais do PIB, para o cenário de forte sustentabilidade foram de 23,28 e 2,17%,

enquanto no cenário de fraca sustentabilidade se situaram em apenas 0,38 e 0,02%.

Enquanto no cenário de fraca sustentabilidade o consumo de capital natural, relativo a todos os recursos, equivaleu a 2,40% do PIB do ano de 1985, este percentual no cenário de forte sustentabilidade alcança a magnitude de 28,62% do produto, isto é, perdas quase 12 vezes superiores.

Em suma, a mensuração da renda sustentável não requer somente a inserção das perdas ambientais nas medidas de renda convencional, de acordo com técnicas de valoração adequadas. A magnitude destas perdas está igualmente condicionada à hipótese de sustentabilidade adotada, que por sua vez depende do conhecimento prévio das possibilidades tecnológicas de um crescimento econômico contínuo, em relação a um estoque limitado de recursos naturais.

Bibliografia

- BARTELMUS, P. *et alii*. *Integrated environmental and economic accounting: a case study for Papua New Guinea*. Washington, D.C.: The World Bank, July 1992 (Environmental Working Paper, 54).
- CETESB. *Relatório de qualidade do ar no Estado de São Paulo - 1990*. 1991.
- COLBY, M.E. *Environmental management in development: the evolution of paradigms*. Washington, D.C.: The World Bank, 1990 (Discussion Paper, 80).
- DALY, H.E. Allocation distribution and scale: towards an economics that is efficient, just and sustainable. *Ecological Economics*, p. 185-194, Dec. 1992.
- EL SERAFY, J. The proper calculation of income from depletable natural resources. In: AHMAD, Y. *et alii* (eds.). *Environmental and natural resource accounting and their relevance to the measurement of sustainable development*. Washington, D.C.: The World Bank/Unep, 1989.
- HARTWICK, J.M. Intergenerational equity and the investing of rents of exhaustible resources. *American Economic Review*, n.66, p.972-974, 1977.
- HARTWICK, J.M.e HAGEMAN, A.P. *Economic depreciation of mineral stocks and the contribution of El Serafy*. Washington, D.C.: The World Bank, July 1991, mimeo.
- HICKS, J.R. *Value and capital: an inquiry into some fundamental principles of economic theory*. 2ª ed. London: Oxford University Press, 1946.
- HOTELLING, H. The economics of exhaustible resources. *Journal of Political Economy*, v.39, n.1, p.137-175, Apr. 1931.

- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD*. Rio de Janeiro, diversos anos.
- JANTZEN, J. *Cost-effective pollution control in Brazil*. Holanda, Haia: Instituut voor Toegepaste Milieu-Economic, 1992.
- KEYNES, J.M. *The general theory of employment, interest and money*. London: Macmillan, 1973 (The Collected Writings of John Maynard Keynes, VII).
- MAY, P. *Perdas ambientais devido ao desmatamento no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, mar. 1993.
- MOTTA, R.S.da. *Estimativas de preços econômicos no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 1988 (Texto para Discussão Interna, 143).
- . *Mecanismos de mercado na política ambiental brasileira. Perspectivas da Economia Brasileira - 1992*. Brasília: IPEA, 1991.
- . Recent evolution of environmental management in the Brazilian public sector: issues and recommendations. In: EROCAL, D. (ed.). *Environmental Management in Developing Countries*. Paris: OECD, 1991a.
- MOTTA, R.S.da e MAY, P. *Loss in forest resources values due to agricultural land conversion in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 1992 (Texto para Discussão, 248).
- MOTTA, R.S.da e YOUNG, C.E.F. *Recursos naturais e contabilidade social: a renda sustentável da extração mineral no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1991 (Texto para Discussão, 231).
- PEARCE, D. e ATKINSON, G. *Are national economies sustainable? Measuring sustainable development*. CSERGE, 1992 (Working Paper GEC, 92-11).
- PRONACOP. *Relatório final*. Secretaria Especial do Meio Ambiente, 1989.
- REPETTO, D. et alii. *Wasting assets: natural resources in the national income accounts*. Washington, D.C.: World Resources Institute, 1989.
- SILVEIRA, S.S. e SANT'ANNA, F.S.P. *Poluição hídrica*. In: MARGULIS, S. (ed.). *Meio ambiente: aspectos técnicos e econômicos*. Brasília: IPEA/PNUD, 1990.
- SOLÓNZANO, R. et alii. *Accounts overdue: natural resource depreciation in Costa Rica*. Washington: World Resource Institute, 1992.
- SOLOW, R.M. Intergenerational equity and exhaustible resources. *Review of Economic Studies*, n.41, p.29-45, 1978.

- TONGEREN, J.V. *et alii*. *Integrated environmental and economic accounts: a case study for Mexico*. Washington, D.C.: The World Bank, 1991 (Environment Working Paper, 50).
- TURNER, R.K. *Speculations on weak and strong sustainability*. CSERGE, 1992 (Working Paper GEC, 92-26).
- VICTOR, P.A. Indicators of sustainable development: some lessons from capital theory. *Ecological Economics*, v. 4, n.3, p.191-214, Dec. 1991.
- YOUNG, C.E.F. *Renda sustentável da extração mineral no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1992 (Tese de Mestrado).

Taxa de Lucro e Tamanho da Empresa no Brasil*

Sérgio Savino Portugal**

Este trabalho examina a relação entre a taxa de lucro e o tamanho das empresas no Brasil. Na literatura econômica não existe consenso teórico ou empírico sobre essa relação. Steindl (1945) e Baumol (1967) admitem a hipótese de que há uma relação positiva entre essas variáveis, devido às imperfeições do mercado de capitais. Kaldor (1934) e Robinson (1958), por outro lado, admitem que existe uma relação negativa com base na possível ocorrência de retornos marginais decrescentes, dada a existência do fator fixo "capacidade gerencial".

No plano da evidência empírica, Hall e Weiss (1967) e Steckler (1963) apontaram a existência de correlação positiva entre rentabilidade e tamanho da firma para os Estados Unidos. Haines (1970) e Epstein (1939), por outro lado, observaram resultado inverso. Osborn (1951) e McConnel (1945) encontraram que as firmas de tamanho médio têm taxas de rentabilidade mais elevadas do que as pequenas e as grandes firmas. No Brasil, Braga (1980) encontrou uma relação positiva entre rentabilidade e tamanho para a atividade industrial.

Os resultados observados neste estudo mostram uma relação negativa entre a taxa de lucro e o tamanho das firmas.

21.1 - Fonte de Dados, Conceitos e Metodologia

A pesquisa foi realizada com base numa amostra de 193 mil empresas, com faturamento de US\$ 336,8 bilhões e 8.789.493 pessoas empregadas. Esse conjunto, obtido do Censo Econômico de 1985, embora represente apenas 15% do total das empresas recenseadas, corresponde a 79,6% do faturamento e 67,2% do pessoal ocupado.

* Gostaria de agradecer a Eduardo Augusto de Almeida Guimarães e Ricardo Paes e Barros pelos comentários às versões preliminares deste trabalho, que sumaria o Capítulo 3 da minha tese de doutorado. Também sou grato aos editores pelas sugestões apresentadas.

** Do IPEA/DIPES e da Universidade Santa Ursula.

O passo inicial do estudo foi determinar como se poderia trabalhar com a variável lucro. Esse conceito, assim como a taxa de lucro, admite diferentes concepções. O lucro pode ser observado sob três diferentes ângulos: a magnitude, a participação na renda nacional e em relação ao capital investido, ou seja, a taxa de lucro. Também se faz necessário distinguir a ótica contábil da econômica. O ponto principal da divergência a esse respeito refere-se aos juros. Seguindo a ótica contábil, o juro pago deve ser considerado uma despesa operacional da firma. Do ponto de vista econômico, o juro não decorre da operação da firma e, sim, da propriedade do capital, ou seja, é uma parte do lucro do capitalista produtivo que deve ser entregue ao capitalista financeiro devido à propriedade do capital.

O lucro total líquido compõe-se, assim, de duas parcelas independentes, autônomas e qualitativamente diferentes — o lucro da empresa e os juros. O lucro da empresa é uma parcela incerta que depende do resultado do negócio, sendo fruto do processo de valorização do capital. Sendo o juro estipulado por um contrato jurídico, devido à propriedade do capital, com precedência ao processo de valorização real do capital, o lucro da empresa ou do empresário empreendedor torna-se um resíduo. É o que sobra do lucro total após retirado o juro. Este se impõe e se antecipa ao processo de valorização real do capital, embora a ele esteja subordinado.

As duas partes do lucro provêm de dois direitos de natureza diversa — um deriva da propriedade do capital e o outro da simples aplicação, isto é, de colocar o capital em movimento no processo de valorização. O direito ao lucro da empresa não surge da propriedade, mas da função de movimentar o capital em oposição ao capital propriedade inerte. O juro é parte do lucro, separação que existe mesmo que o capitalista use apenas o seu dinheiro — o capital sempre apresenta um custo de oportunidade —, mas só funciona e produz lucro uma única vez.

A ótica contábil do lucro adquire contornos próprios em função das características institucionais de cada país. No Brasil, o ponto de partida é a lei das Sociedades Anônimas (lei das S. A.) e o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ). Essa ótica privilegia os aspectos tributários e fiscais, bem como os aspectos normativos unificadores do procedimento contábil adotado pelas empresas.

A presente pesquisa analisa três conceitos de lucro: bruto (receita líquida de vendas — custos diretos com matéria-prima e mão-de-obra); líquido (lucro bruto — despesas operacionais); e operacional (lucro líquido — despesas financeiras líquidas). A taxa de lucro, definida pela relação entre um fluxo (a massa de lucro) e um estoque (o capital empregado), mede a valorização do capital. As taxas bruta e líquida de lucro (lucro bruto/passivo total e lucro líquido/passivo total) informam a rentabilidade independente da propriedade, ou seja, de como a empresa é financiada (capital próprio ou de terceiros). A

taxa operacional de lucro (lucro operacional/patrimônio líquido) mostra a rentabilidade do capital próprio.

As taxas agregadas de lucro são medidas de duas formas: a) pela média ponderada das taxas de lucro; e b) pela taxa média simples das taxas de lucro. A primeira delas, ponderada pelo volume de capital de cada firma, será aqui denominada "taxa de lucro do capital" e a segunda, "taxa de lucro da firma". É importante observar que essas medidas ensejam duas distribuições distintas da taxa de lucro, cada uma delas com significado próprio. A primeira forma de medir a taxa de lucro é apropriada quando o objeto do estudo é o capital em geral e não o capital específico de uma firma. Essa taxa é relevante no âmbito da concorrência entre os capitais. Isso porque os capitais são contrastados, tendo em vista o seu peso relativo.¹ Ela também é significativa quando se admite que o capital representa uma entidade com vida própria, ou seja, tem leis de movimento e valorização que o distinguem de outras categorias econômicas. A taxa de lucro do capital, isto é, ponderada pelo tamanho relativo do capital de cada firma, mostra o ganho do capitalista por unidade de capital aplicado. Embora teoricamente possível, não é usual, na prática empresarial, o cálculo da taxa de lucro do capital. Para a firma, esse cálculo demandaria informações que, na maioria das vezes, não são disponíveis para uma empresa isolada. A taxa de lucro habitualmente calculada pelas firmas, a partir das informações dos demonstrativos financeiros, é a taxa de lucro da firma. Essa forma de medir a taxa de lucro deve ser utilizada quando o objeto do estudo é o capital da firma. É como se a firma fosse o próprio universo, não havendo, portanto, com o que ponderar. Nesse caso, a taxa de lucro mostra a valorização do capital por firma.

As relações entre a taxa de lucro e o tamanho da empresa na economia são analisadas através do estudo segundo um corte temporal e podem ser representadas da seguinte forma:

$$\pi_i = \sum_{j=1}^{13} a_j T_{ij} + \varepsilon_i \quad (1)$$

onde:

π_i = taxa de lucro (bruta, líquida ou operacional) da empresa (firma ou do capital);

¹ Existe ainda um argumento de natureza estritamente econométrica que recomenda a utilização da taxa de lucro do capital em lugar da taxa de lucro da firma [ver Portugal (1992, p.57)].

T_{ij} = variável que assume os valores 1 quando a empresa i pertence à classe j de tamanho (faturamento, capital ou número de empregados) e 0 no caso contrário;

ε_i = erro aleatório da empresa i .

Pode-se demonstrar que os coeficientes estimados pelo modelo (1) representam as taxas médias de lucro das firmas ou do capital para as respectivas classes de tamanho. Os métodos de estimação utilizados foram os "mínimos quadrados ordinários", para as taxas de lucro da firma, e para corrigir os eventuais problemas de heterocedasticidade, os "mínimos quadrados ponderados", para as taxas de lucro do capital.

Para entender a relação entre a taxa de lucro e o tamanho da firma há vários caminhos. Um deles é a decomposição da taxa de lucro nos elementos que a constituem.² A taxa líquida de lucro pode ser decomposta em termos da margem de lucro m , da intensidade do capital r (ou razão capital/produto), do lucro transferido ao capitalista financeiro $1/d$ e do grau de insolvência da firma s . A primeira decomposição pode ser escrita da seguinte forma:

$$\pi = m (1/r) \quad (2)$$

onde m representa a margem de lucro (lucro líquido/faturamento líquido) e r a intensidade do capital por unidade de produto ou receita ($r = \text{capital/faturamento líquido}$). Supondo m constante, a intensidade do capital r varia em sentido oposto à taxa de lucro, isto é, quanto maior a intensidade do capital menor a taxa de lucro. Se $r < 1$, significa que uma unidade do produto pode ser gerada com menos do que uma unidade de capital. Nesse caso, diz-se que a firma é pouco intensiva em capital. Quando $r > 1$, ao contrário do caso anterior, é necessário mais do que uma unidade de capital para obter uma unidade de produto. Nesse caso, a firma será classificada como intensiva em capital. Admitimos também que a margem líquida de lucro está positivamente relacionada à taxa de lucro, ou seja, quanto maior a margem, maior a taxa de lucro. A margem de lucro mostra o lucro por unidade da receita e, por isso, é sempre menor do que 1.

A segunda decomposição da taxa líquida de lucro pode ser expressa da seguinte forma:

$$\pi = (1/d) (1/r) s \quad (3)$$

2 As decomposições da taxa de lucro partem de duas identidades:

$$L/K = L/F \cdot F/K \quad \text{e} \quad L/K = L/JL \cdot F/K \cdot JL/F$$

onde: L = lucro líquido; K = capital total; F = faturamento líquido; JL = juros líquidos.

A razão $1/d$, quando positiva, indica a parte do lucro que o capitalista produtivo transfere para o capitalista financeiro a título de juros. O parâmetro d (lucro/juros líquidos) é um indicador da fragilidade financeira da firma. O grau de insolvência da firma, representado por s (juros líquidos/faturamento líquido), indica o comprometimento do faturamento líquido com o pagamento de juros. Quando $s < 0$, significa que a firma é emprestadora líquida de recursos. De um modo geral, s varia entre 0 e 1 ($0 < s < 1$). Quanto maior o valor de s , maior é o grau de insolvência da firma.

21.2 - A Taxa de Lucro e o Tamanho da Firma

O tamanho da firma pode ser definido em função do faturamento, do número de empregados, do valor adicionado, do patrimônio global ou líquido, ou do ativo fixo, com uma mesma firma podendo ocupar diversas posições. Uma empresa pode ser considerada grande, segundo o ativo fixo e a média em relação ao número de pessoas que emprega. Ou seja, o tamanho da firma é sempre relativo à variável que o define e ao espaço amostral onde é concebido. A escolha do critério depende do objetivo da análise. As variáveis comumente utilizadas para distinguir o tamanho da firma são o faturamento, o número de empregados e o patrimônio global. Do ponto de vista qualitativo, é importante considerar se a firma é independente ou está ligada a um grupo econômico ou financeiro. Idealmente, o tamanho deveria referir-se ao grupo econômico e não a firmas isoladas, mas, muitas vezes, não é possível estabelecer o elo de ligação entre elas.³

Os parâmetros definidores do tamanho da firma variam muito, segundo as instituições. Para o Sebrae, são microempresas aquelas firmas que têm até 20 empregados ou faturamento anual até US\$ 33 mil, enquanto, para o Banco Central, as microempresas são firmas que faturam anualmente até US\$ 354 mil. Segundo a legislação em vigor, microempresa é a firma que apresenta faturamento anual de aproximadamente US\$ 47 mil.⁴ A observação desses parâmetros deixa transparecer que os mesmos são definidos a partir de objetivos muito específicos e com amostras pouco representativas.

Para esta pesquisa foram construídas 13 classes de tamanho da firma, segundo o número de empregados (média mensal do pessoal ocupado), do

3 A coincidência entre propriedade e gestão da empresa e o grau de domínio do mercado são outros dois aspectos importantes na definição do tamanho da firma. Embora importantes, devido às dificuldades operacionais, esses aspectos não foram considerados na definição do tamanho da firma.

4 Segundo a reforma tributária, aprovada em 18/12/91, microempresa é a firma com faturamento anual até 96 mil Ufir ou CR\$ 46.080.000,00 (Ufir = CR\$ 480,00 ou US\$ 47 mil), considerando o dólar comercial de CR\$ 978,40 na data). Essas firmas estão isentas do imposto de renda, caso o sócio tenha uma única fonte de renda.

faturamento e do capital (passivo total).⁵ Contudo, para efeito de síntese dos resultados, as classes de tamanho da firma foram reduzidas a seis: as muito pequenas (classes de 1 a 7); pequenas (8 e 9); médias (10); médias-grandes (11); grandes (12); e, finalmente, muito grandes (13). A Tabela 21.1 apresenta a classificação mencionada para a economia.

Em conjunto, as empresas muito pequenas, pequenas e médias predominam nas atividades do comércio e dos serviços e representam 95% do total do número de empresas, 21,71% do faturamento, 34,8% do pessoal ocupado e 10,7% do capital dos respectivos totais da economia. No comércio, esses percentuais atingem 98,8% do número de empresas, 63,3% do pessoal ocupado, 36% do faturamento e 33,9% do capital dos respectivos totais do comércio.

As empresas muito grandes são em número de 580 e predominam na indústria. Os setores industriais, nos quais prevalecem empresas muito grandes, são: químico (83 empresas), produtos alimentícios (75), metalurgia (53), material de transporte (31), material elétrico e comunicações (29) e mecânica (28). Esses seis setores agregam a metade do número total das empresas muito grandes da economia.

Os resultados deste trabalho mostram uma associação negativa entre a taxa de lucro e o tamanho da firma. A única exceção refere-se às taxas líquidas de lucro segundo o corte do faturamento, com valores menores nos extremos e maiores no centro. Essa relação é invariante em relação aos conceitos e à média da taxa de lucro: as taxas de lucro da firma e do capital, nos conceitos bruto, líquido e operacional, embora apresentem diferenças em relação aos níveis, tendem a cair com o tamanho.

Outra observação diz respeito ao comportamento das taxas de lucro segundo os três conceitos analisados. Verificam-se algumas regularidades entre tendência (e níveis) das taxas de lucro bruta, operacional e líquida. Exceto em algumas classes, em particular a última, as taxas brutas são superiores às operacionais, e estas, às taxas líquidas. Para as firmas muito grandes (classe 13) a inversão da posição relativa da taxa operacional deve-se ao elevado grau de endividamento das empresas desse porte. Também desponta da análise o fato de que as taxas de lucro da firma e do capital são aproximadamente iguais, quando se define o tamanho da firma pelo capital.

Finalmente, cabe assinalar que o comportamento das taxas de lucro é semelhante quando o tamanho da firma é medido através do faturamento ou do pessoal ocupado.

⁵ A metodologia para a construção das classes de tamanho da firma pode ser vista em Portugal (1992, p.51).

TABELA 21.1

A Classificação das Empresas do Brasil segundo Pessoal Ocupado, Faturamento e Capital da Economia

TAMANHO DA EMPRESA	NÚMERO DE EMPREGADOS	% DO TOTAL	FATURAMENTO ^a	% DO TOTAL	CAPITAL*	% DO TOTAL	% DO NÚMERO TOTAL DE EMPRESAS
Muito Pequena	1	9,5	1	4,7	0	42	1,8
Pequena	14	10,1	330	6,3	43	528	3,0
Média	39	15,3	991	11,0	529	2.384	6,0
Média-Grande	134	26,6	3.673	7,0	2.365	5.506	4,7
Grande	267	1.546	7.528	24,5	5.507	65.436	20,9
Muito Grande	1.547	68.006	26,7	46,5	65.437	19.659.086	63,6

Fonte: Censo Econômico do IBGE - 1985. Tabulação própria.

^a Faturamento e capital em US\$ mil.

Do exposto, é possível concluir que as taxas de lucro, exceto as líquidas, segundo o corte do faturamento, são decrescentes com o tamanho da firma.

As Tabelas 21.2, 21.3 e 21.4 apresentam para a economia as estimativas da equação (1), para as taxas de lucro da firma e do capital, nos conceitos bruto, líquido e operacional, segundo os cortes do capital, faturamento e pessoal ocupado. O teste F (todos os parâmetros iguais a zero) e os testes t de *Student* apresentam nível de significância de 1% para todas as estimativas. Os parâmetros (K_i , D_i , E_i) representam as taxas médias de lucro para as respectivas classes de tamanho da firma.⁶

Para entender a relação negativa entre a taxa de lucro e o tamanho da firma há vários caminhos. Um deles envolve o conceito de elasticidade do lucro em relação ao capital, definido como a variação do lucro sobre a variação do capital pelo inverso da taxa de lucro ($\epsilon_{LK} = (\Delta L/\Delta K)(K/L)$). Assim, o lucro da empresa aumenta com o tamanho do capital, mas em proporção menor. À medida que a firma cresce, o capital aumenta mais do que o lucro, reduzindo, portanto, a taxa de lucro.

Outra forma de entender a relação negativa entre a taxa de lucro e o tamanho da firma é através da decomposição da taxa de lucro nos elementos que a constituem.⁷ A Tabela 21.5 apresenta as decomposições da taxa líquida de lucro do capital da economia.

Esses parâmetros, visualizados graficamente, nos permitem chegar às seguintes conclusões:

a) há uma relação negativa entre a taxa de lucro π e o tamanho da firma (Gráfico 21.1);

b) a margem de lucro m aumenta com o tamanho da firma (Gráfico 21.2);

c) a relação faturamento/capital $1/r$ diminui com o tamanho da firma (Gráfico 21.3) e mais do que compensa o aumento da margem de lucro. O resultado líquido é a queda da taxa de lucro. A relação faturamento/capital mostra os efeitos conjuntos do grau de utilização e da intensidade do capital;

d) o lucro transferido para os capitalistas financeiros aumenta com o tamanho da firma (Gráfico 21.4);

e) a razão capital/produto r varia inversamente à taxa de lucro π (Gráfico 21.5).

6 As classes de tamanho das empresas segundo o capital, faturamento e emprego podem ser vistas em Portugal (1992, p.91-93).

7 Procedimento semelhante foi aplicado por Bonelli e Guimarães (1981) no estudo da taxa de lucro e o ciclo econômico.

TABELA 21.2

Taxa de Lucro e Tamanho da Firma - Classes de Tamanho segundo o Capital

(Taxas brutas, líquidas e operacionais da firma e do capital)

PARÂMETRO	TAXAS DE LUCRO DA FIRMA				TAXAS DE LUCRO DO CAPITAL					
	BRUTA		LÍQUIDA		BRUTA		LÍQUIDA		OPER.	
	T	T	T	T	T	T	T			
K1	2,4581	308,26	0,6340	81,23	2,2617	51,04	0,6984	18,73	1,1561	5,19
K2	1,4503	257,22	0,5768	104,53	1,4153	70,05	0,5689	33,46	0,9730	9,29
K3	1,0699	189,76	0,4839	87,70	1,0619	68,52	0,4814	36,90	0,8499	10,37
K4	0,8907	157,97	0,4377	79,32	0,8867	69,43	0,4363	40,59	0,7876	11,52
K5	0,7840	139,05	0,3969	71,92	0,7815	73,03	0,3960	43,96	0,7279	12,56
K6	0,7138	126,59	0,3738	67,73	0,7124	79,99	0,3735	49,83	0,6847	14,12
K7	0,6579	116,68	0,3597	65,19	0,6559	90,59	0,3591	58,93	0,6606	16,70
K8	0,6054	107,37	0,3407	61,74	0,6035	107,15	0,3399	71,69	0,6170	20,03
K9	0,5660	100,38	0,3243	58,76	0,5626	138,19	0,3227	94,17	0,5729	25,87
K10	0,5094	90,35	0,2956	53,56	0,4968	211,89	0,2890	146,45	0,4642	38,61
K11	0,4256	36,98	0,2430	21,57	0,4210	159,31	0,2405	108,14	0,3810	27,50
K12	0,3384	28,78	0,1938	16,84	0,3197	255,86	0,1844	175,37	0,2474	37,60
K13	0,2243	6,89	0,1361	4,28	0,1451	202,40	0,0860	142,44	-0,1452	-35,89
N,OBS	193092		193092		193092		193092		190678	
R ²	0,2578		0,0179		0,2602		0,1249		0,0342	
Teste F	23317		4339		18788		8504		539	

Fonte: Equação de regressão.

T = estatística t.

TABELA 21.3

Taxa de Lucro e Tamanho da Firma - Classes de Tamanho segundo o Faturamento
(Taxas brutas, líquidas e operacionais da firma e do capital)

PARÂMETRO	TAXAS DE LUCRO DA FIRMA			TAXAS DE LUCRO DO CAPITAL					
	BRUTA	T	LÍQUIDA	BRUTA	T	LÍQUIDA	OPER.	T	
D1	1,0485	114,19	0,3191	0,4170	20,35	0,1372	8,39	0,2199	2,29
D2	0,9953	153,29	0,3550	0,4220	32,50	0,1673	16,14	0,2809	4,55
D3	0,9549	147,07	0,3732	0,4338	37,16	0,1827	19,61	0,2890	5,23
D4	0,9258	142,59	0,3900	0,4715	44,19	0,2139	25,11	0,3435	6,88
D5	0,8978	138,28	0,4160	0,4811	51,39	0,2321	31,06	0,3832	8,65
D6	0,8650	133,22	0,4205	0,4403	57,28	0,2195	35,77	0,3604	9,78
D7	0,8709	134,14	0,4502	0,4365	68,27	0,2327	45,59	0,3736	12,39
D8	0,8448	130,11	0,4411	0,4240	80,21	0,2285	54,15	0,3471	14,13
D9	0,8147	125,48	0,4355	0,4013	100,70	0,2208	69,42	0,3315	17,90
D10	0,6958	107,16	0,4050	0,4127	169,37	0,2333	19,97	0,3710	31,18
D11	0,6080	45,88	0,3771	0,3772	134,25	0,2189	97,59	0,3211	23,71
D12	0,5112	37,76	0,3066	0,2909	219,80	0,1674	158,48	0,2000	30,65
D13	0,3480	9,20	0,2083	0,1671	203,61	0,1005	153,40	-0,1233	-28,99
N,OBS	193092		193092	193092		193092		190678	
R ²	0,0158		0,0025	0,1059		0,0478		0,0206	
Teste F	13933		4044	12956		6614		327	

Fonte: Equação de regressão.

T = estatística t.

TABELA 21.4

Taxa de Lucro e Tamanho da Firma - Classes de Tamanho segundo o Pessoal Ocupado

(Taxas brutas, líquidas e operacionais da firma e do capital)

PARÂMETRO	TAXAS DE LUCRO DA FIRMA			TAXAS DE LUCRO DO CAPITAL						
	BRUTA	T	LÍQUIDA	BRUTA	T	LÍQUIDA	OPÉR.	T		
E1	1,0208	111,03	0,5270	66,94	0,3118	27,23	0,1988	21,83	0,3332	5,82
E2	0,9735	150,46	0,4988	90,03	0,5122	49,03	0,3143	37,82	0,5834	11,30
E3	0,9394	145,19	0,4646	83,86	0,4524	47,90	0,2720	36,21	0,4814	10,51
E4	0,9688	149,74	0,4639	83,73	0,4022	53,33	0,2414	40,23	0,3592	10,22
E5	0,9598	148,34	0,4374	78,94	0,4942	63,14	0,2923	46,93	0,5156	13,51
E6	0,9415	145,51	0,4092	73,86	0,5116	71,42	0,3028	53,13	0,5619	15,59
E7	0,8965	138,56	0,3812	68,80	0,4015	71,57	0,2296	51,45	0,3750	14,14
E8	0,8173	126,33	0,3482	62,84	0,4779	92,24	0,2738	66,42	0,4688	17,98
E9	0,7584	117,22	0,3275	59,11	0,4512	119,84	0,2651	88,48	0,4568	24,30
E10	0,6536	101,02	0,3061	55,25	0,4081	182,36	0,2396	134,58	0,3779	34,47
E11	0,5425	41,07	0,2481	21,94	0,3385	134,32	0,1980	98,74	0,2859	22,76
E12	0,4502	33,37	0,2126	18,40	0,2632	211,00	0,1484	149,49	0,1167	19,20
E13	0,3905	10,46	0,1792	5,61	0,1582	183,78	0,0917	133,91	-0,1490	-32,90
N,OBS	193029		193029		193000		193000		190592	
R ²	0,0224		0,0099		0,1218		0,0708		0,0247	
Teste F	14127		4184		13458		7145		390	

Fonte: Equação de regressão.

T = estatística t.

TABELA 21.5

Decomposição da Taxa Líquida de Lucro do Capital segundo as Classes de Tamanho do Capital

CLASSES	TAXA LÍQUIDA DE LUCRO π COL(1)	MARGEM DE LUCRO m COL(2)	RELAÇÃO FAT/CAP $1/r$ COL (3)	RELAÇÃO JUROS/LUCRO $1/d$ COL(4)	GRAU DE INSOLVÊNCIA s COL(5)	INTENSIDADE DO CAPITAL r COL(6)
1	0,6984	0,054814	12,74207	0,023897	0,001310	0,078480
2	0,5689	0,083723	6,795417	0,030099	0,002520	0,147158
3	0,4814	0,101961	4,721301	0,034122	0,003479	0,211806
4	0,4363	0,117062	3,726939	0,037032	0,004335	0,268317
5	0,3960	0,126436	3,131703	0,042083	0,005321	0,319315
6	0,3735	0,141816	2,633772	0,058940	0,008359	0,379684
7	0,3591	0,158667	2,263216	0,058622	0,009301	0,441849
8	0,3399	0,170300	1,995621	0,073655	0,012544	0,501097
9	0,3227	0,181525	1,777572	0,096711	0,017556	0,562565
10	0,2890	0,191881	1,506213	0,110372	0,021178	0,663917
11	0,2405	0,197649	1,216831	0,139174	0,027508	0,821807
12	0,1844	0,206164	0,894596	0,304493	0,062776	1,117823
13	0,0860	0,188783	0,455315	1,972023	0,372285	2,196283

Fonte: Censo Econômico de 1985.

Nota: $col(1) = col(2) * col(3)$

$col(1) = col(2) / col(6)$

$col(1) = col(4) * col(3) * col(5)$

Vale aqui um comentário sobre a diminuição da relação faturamento/capital em função do crescimento da firma: tal comportamento reflete em parte a estratégia de concorrência entre os capitais. A maior ociosidade do capital nas firmas maiores permite respostas imediatas e, conseqüentemente, ganhos absolutos e relativos de mercado, quando a demanda se expande. Ou seja: a taxa de lucro menor mostra o custo da ociosidade e maior intensidade de capital das firmas maiores.

A elevada intensidade do capital estabelece as chamadas barreiras à entrada e à saída. As barreiras à saída explicam porque as grandes firmas não fecham o seu negócio, apesar da baixa rentabilidade, quando comparadas às menores. A estratégia das firmas maiores tem sido a diversificação e não o abandono da atividade inicial. As firmas menores têm pouco a perder e, por isso, têm mais mobilidade na busca das maiores taxas de lucro da economia.

Quanto às margens de lucro, sabe-se que elas estão associadas às estruturas de mercado. Para as grandes firmas, em geral oligopolistas ou monopolistas, observamos margens de lucro maiores do que para as firmas menores.

Gráfico 21.1
Taxa Líquida de Lucro
 (segundo as classes de tamanho da firma)

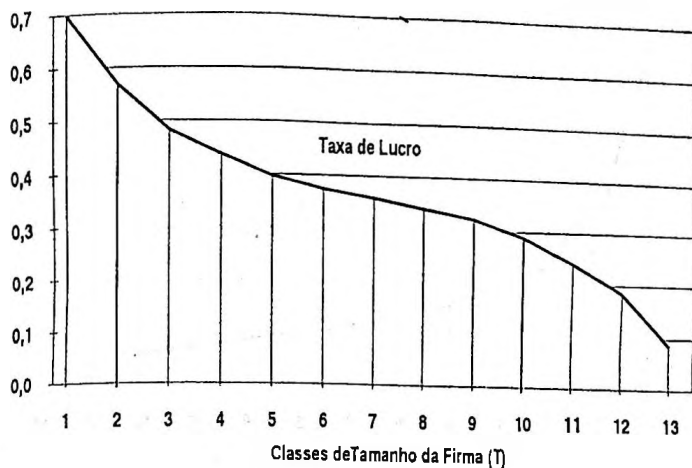


Gráfico 21.2
Margem de Lucro
 (segundo as classes de tamanho da firma)

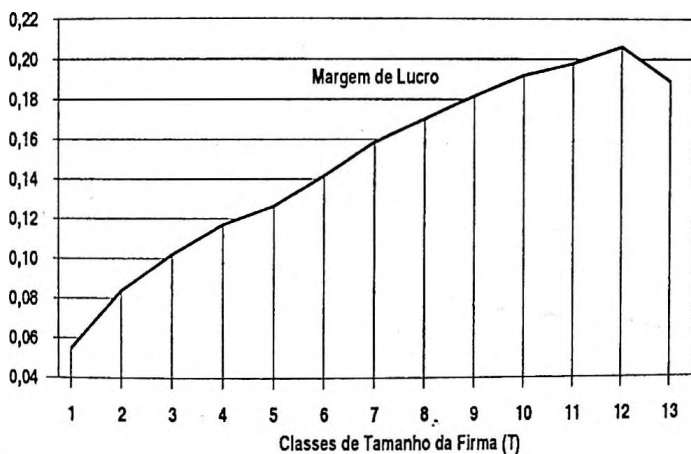


Gráfico 21.3
Relação Faturamento/Capital
 (segundo as classes de tamanho da firma)

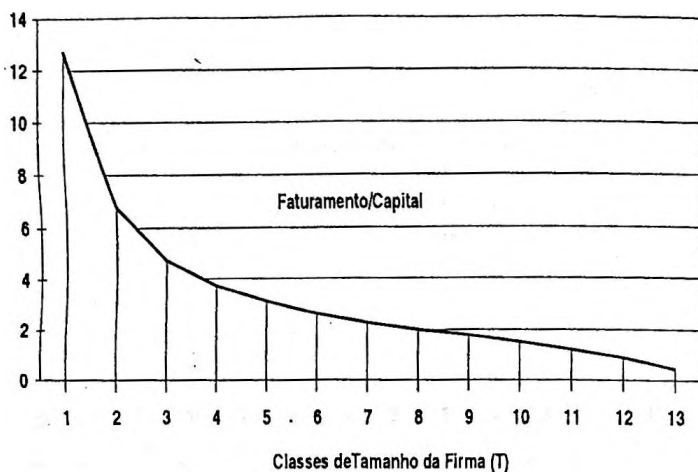


Gráfico 21.4
Lucro Transferido
 (segundo as classes de tamanho da firma)

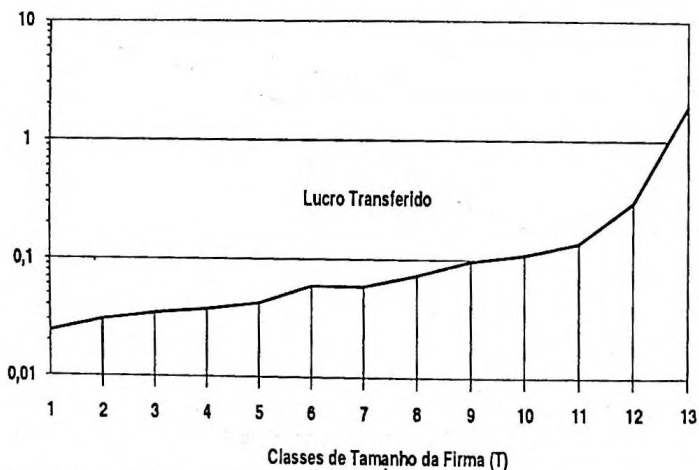
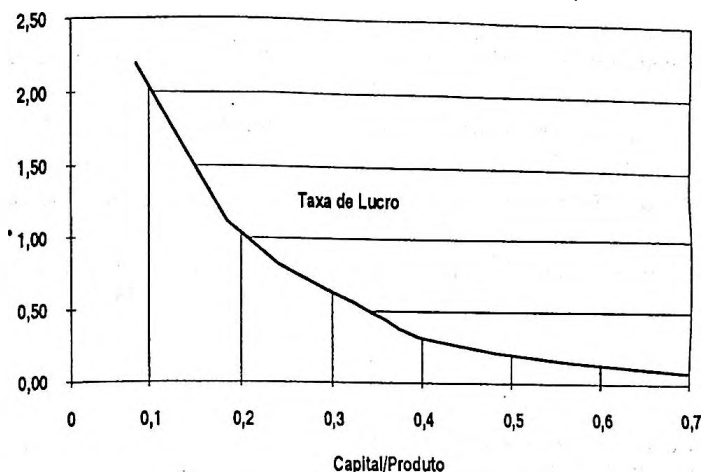


Gráfico 21.5

Taxa de Lucro e Capital/Produto (segundo as classes de tamanho da firma)



Provavelmente isso se deve ao poder das primeiras em fixar os preços dos seus produtos independentemente da demanda.

Quanto ao peso maior dos encargos financeiros nas grandes empresas, há um outro comentário a fazer. As restrições que o mercado financeiro impõe às firmas menores acabam gerando um reflexo positivo no grau de endividamento e, por conseguinte, no volume dos juros em relação aos lucros auferidos.

21.3 - Conclusão

O estudo mostrou que existe uma relação negativa entre a taxa de lucro e o tamanho da firma, isto é, as maiores firmas, embora detenham elevada massa de lucro, realizam taxas de lucro inferiores às firmas menores. Isso reflete a inelasticidade do lucro frente ao capital. Embora as taxas de lucro apresentem diferenças em relação aos seus níveis, em função do conceito adotado (bruto, líquido e operacional), elas mostram a mesma tendência de queda à medida que aumenta o tamanho da firma.

A relação negativa entre a taxa de lucro e o tamanho da firma pode ser vista pelo comportamento das margens de lucro, pela razão capital/produto e pela condição financeira das firmas. Segundo o tamanho da firma, a taxa de lucro está negativamente associada à razão capital/produto e ao volume de juro pago aos capitalistas financeiros e, positivamente, às margens de lucro.

Bibliografia

- BAIN, J.S. *Industrial organization*. 2ª ed. New York: John Wiley & Sons, 1968.
- . Relations of profit rate to industry concentration: american manufacturing, 1936-40. *The Quarterly Journal of Economics*, Aug. 1951.
- . *Barriers to new competition*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962.
- BAUMOL, W.J. *Business behavior, value and growth*. New York, Harcourt: Brace & World, 1967.
- BONELLI, R. e GUIMARÃES, E.A. Taxas de lucro de setores industriais no Brasil: uma nota sobre sua evolução no período 1973-79. *Estudos Econômicos*, IPE-USP, dez. 1981.
- BRAGA, H.C. *Estrutura de mercado e desenvolvimento da indústria brasileira 1973-75*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1980.
- EPSTEIN, R.C. *Industrial profits in the United States*. New York: National Bureau of Economic Research, 1939.
- HAINES, W.W. The profitability of large-size firms. *Revista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*, Apr. 1970.
- HALL, M. e WEISS, L.W. The profitability of large-size firms. *The Review of Economics and Statistics*, v.49, Aug. 1967.
- KALDOR, N. The equilibrium of the firm. *Economic Journal*, v.44, Mar. 1934.
- MCCONNELL, J. Corporate earnings by size of firms. *Survey of Current Business*, v.25, May 1945.
- OSBORN, R.C. Efficiency and profitability in relation to size. *Harvard Business Review*, v.29, Mar. 1951
- PORTUGAL, S.S. *O lucro e a taxa de lucro na economia brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1992 (Tese de doutorado).
- ROBINSON, E.A.G. *The structure of competitive industry*. Chicago: The University of Chicago Press, 1958.
- STEINDL, J. *Small and big business: economic problems of the size of firms*. Oxford: Oxford University Press, 1945.
- STECKLER, H.O. *Profitability and size of firm*. Berkeley: Institute of Business and Economic Research, University of California, 1963.

