

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**Impacto das Políticas Comercial e Cambial
sobre o Padrão de Comércio Internacional
dos Países da ALADI: O Caso do Brasil**

**João Bosco Mesquita Machado
José Tavares de Araújo Júnior**

DISCUSSÃO n.º 10

Julho/92

**INSTITUTO DE ECONOMIA
UNICAMP**

ISSN 0103-9466

IMPACTO DAS POLÍTICAS COMERCIAL E CAMBIAL SOBRE O
PADRÃO DE COMÉRCIO INTERNACIONAL DOS PAÍSES DA
ALADI: O CASO DO BRASIL

JOÃO BOSCO MESQUITA MACHADO
JOSÉ TAVARES DE ARAÚJO JÚNIOR

COMISSÃO DE PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO DE ECONOMIA/UNICAMP

Fernando A. Novais
Angela A. Kageyama
Antonio Carlos Macedo e Silva
Fernando Nogueira da Costa
Sérgio R. Prado

FICHA CATALOGRÁFICA

Machado, João Bosco Mesquita

Impacto das políticas comercial e cambial sobre o padrão de comércio internacional dos países da ALADI: o caso do Brasil / João Bosco Mesquita Machado, José Tavares de Araújo Jr. - Campinas : UNICAMP/IE, 1992.

73p. (Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n.10)

1. Comércio exterior. 2. Política comercial. 3. Política cambial. I. Araújo Júnior, José Tavares. II. Associação Latino-Americana de Integração. III. Título. IV. Série.

INSTITUTO DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Caixa Postal 6135
Campinas (SP)
13081-970

IMPACTO DAS POLÍTICAS COMERCIAL E CAMBIAL SOBRE O
PADRÃO DE COMÉRCIO INTERNACIONAL DOS PAÍSES DA
ALADI: O CASO DO BRASIL(*)

João Bosco Mesquita Machado(**)
José Tavares de Araujo Jr.(**)

I. INTRODUÇÃO

Este trabalho é parte de uma pesquisa que está sendo realizada pela Associação Latinoamericana de Integração - ALADI - com o objetivo de avaliar as mudanças ocorridas durante a última década nas políticas comercial e cambial dos países membros da Associação, bem como sua influência sobre as transações intrarregionais e seus vínculos com os instrumentos disponíveis para fomentar o intercâmbio e a integração econômica.

A organização do texto é a seguinte: a seção II estabelece um confronto entre as pautas de comércio exterior do Brasil com a América Latina e com o resto do mundo, e apresenta um quadro geral

(*) A realização deste trabalho foi patrocinada pela ALADI e contou com o apoio financeiro do Instituto de Economia da UNICAMP. Agradecemos a Frederico Misquey e a Paola Bonow B. da Silveira pelo trabalho de compilação dos dados aqui apresentados.

(**) Professores do Instituto de Economia Industrial - UFRJ

sobre o uso de instrumentos da ALADI nas transações do país com as economias vizinhas; a seção III completa o marco de referência do trabalho, descrevendo a evolução do cenário macroeconômico e das políticas comercial e cambial ao longo da década; a seção IV aborda o tema do comércio intra-industrial, discutindo o comportamento dos indicadores no período 1979-81 e 1986-88; e a seção V avalia o estado atual dos mecanismos criados pelo Tratado de Montevidéu de 1980; por fim a seção VI resume as principais conclusões do estudo.

II. A INSERÇÃO REGIONAL E INTERNACIONAL DA ECONOMIA BRASILEIRA NOS ANOS 80.

As tabelas de 1 a 4 descrevem alguns aspectos do comércio exterior brasileiro nos anos 80, com ênfase nas transações com os países membros da ALADI. A Tabela II.1 ilustra a mudança no comportamento da balança comercial brasileira na década de 80. Os déficits comerciais registrados ao longo da década de 70 são revertidos e transformados em mega-superávits. Esta alteração pode ser explicada tanto pela implementação de políticas de controle de balanço de pagamentos, quanto pelos planos de investimentos realizados a partir de 1975, que permitiram o avanço do processo de substituição de importações em setores intensivos em capital (ver Seção III). A magnitude do ajustamento externo promovido pela economia brasileira durante a década de 80 pode ser parcialmente mensurada pelo desempenho das

TABELA II.1
 COMÉRCIO REGIONAL E INTERNACIONAL DA ECONOMIA BRASILEIRA NOS ANOS 80
 (médias trienais em US\$ milhões)

Destino/Origem	Exportações		Importações	
	1979-81	1986-88	1979-81	1986-88
Argentina	897.9	624.4	850.2	708.9
Bolívia	187.4	281.5	56.8	13.9
Colômbia	168.4	161.5	9.8	14.0
Chile	484.1	443.7	401.7	347.5
Equador	51.2	150.8	23.9	17.7
México	468.1	204.2	527.8	183.8
Paraguai	393.9	353.9	131.7	112.6
Peru	148.6	227.6	123.4	97.0
Uruguai	297.1	360.5	205.4	284.9
Venezuela	278.8	382.5	636.0	149.5
ALADI	3375.7	3191.6	2966.6	1929.9
Resto do mundo	16081.7	24188.8	20709.3	14133.9
TOTAL	19457.4	27380.4	23675.9	16063.8
Parcelas Relativas				
ALADI/TOTAL	17.3%	11.6%	12.5%	12.0%
Com. Regional (*)	30.9% (1)	36.5%	27.1% (1)	22.1%
Coef. Abert. (**)	8.1%	8.9%	12.6%	6.9%
TOT/TOT.MUNDIAL	0.9%	1.2%	1.3%	0.7%

Fonte: ALADI, IBGE, FMI.

Obs.: (*) Comércio Regional: exportação e importação brasileiras/transações intra-ALADI.

(**) Coeficiente de abertura: exportação/PIB - importação/demanda interna

(1) valor transações intra-ALADI: ano de 1980.

importações e das exportações globais. Em primeiro lugar, registrou-se uma queda dos valores médios de importação de US\$ 23.6 bilhões entre 1979-81 para US\$ 16.0 bilhões entre 1986-88, acompanhada de uma redução do coeficiente de importação (importação/demanda interna) de 12.6% para 6.9% entre esses dois períodos. Pelo lado das exportações foi possível observar um crescimento significativo das exportações que saltaram de US\$ 19.5 bilhões - médio triênio 1979-81 - para US\$ 24.4 bilhões no triênio 1986-88. Embora a presença do Brasil no comércio mundial seja pouco significativa, a melhora do desempenho exportador nos anos 80 propiciou um aumento da participação das exportações brasileiras no total das exportações mundiais. Porém, a participação do comércio brasileiro no comércio global pouco se alterou, uma vez que o aumento da participação das exportações foi praticamente compensado pela queda da participação das importações.

Ao contrário do que ocorreu com o resto do mundo, de onde foi possível extrair superávits comerciais crescentes ao longo da década de 80, o comércio entre o Brasil e os países da ALADI caracterizou-se pelo declínio simultâneo das exportações e das importações. Assim, a participação média das exportações para a ALADI no total exportado caiu de 17.3% no triênio 1979-81 para 11.6% no triênio 1986-88 e o valor das importações sofreu uma redução média da ordem de US\$ 1 bilhão de dólares, quando comparamos também os dois triênios. É interessante observar que, no mesmo período, os coeficientes de comércio regional

mostram um aumento da participação das exportações brasileiras no total do comércio regional, acompanhado de uma redução deste mesmo índice para as importações. Esta evidência demonstra a ineficácia da política brasileira de controle das importações em relação aos países da ALADI: dado o peso do intercâmbio externo brasileiro no total dos fluxos de comércio dos países da região, o movimento simultâneo de ampliação dos coeficientes de exportação e redução dos coeficientes de importação provocou uma diminuição generalizada do poder de compra para o conjunto das economias, o que, por sua vez, acabou se refletindo na queda do intercâmbio comercial na região, determinando-se assim uma redução nos valores das exportações brasileiras para a ALADI. Dentro de um contexto regional marcado pelas dificuldades crescentes no enfrentamento de problemas cambiais, a política comercial implementada pelo Brasil, ao não levar em consideração o papel dinamizador que a economia brasileira exerce sobre o comércio intrarregional, gerou como resultado um estado de crescente isolamento em relação à América Latina o que, se por um lado não contribuía em nada para reduzir os desajustes externos da economia brasileira, por outro lado intensificou a crise na região.

Entre os principais parceiros comerciais do Brasil na ALADI encontram-se a Argentina, o Chile, o Uruguai e o México. No caso deste último país, a redução dos níveis de comércio foi bastante significativa no decorrer da década de 80. Os valores médios do fluxo de comércio entre Brasil e México representavam no período 1986-88

praticamente 2/5 do total das trocas realizadas no período 1979-81. O intercâmbio com os países do MERCOSUL (Argentina, Paraguai e Uruguai) representava em média 43.8% e 47.8% do total das transações comerciais brasileiras na ALADI, respectivamente para os triênios 1979-81 e 1986-88. O intercâmbio comercial com o Uruguai foi o que apresentou maiores índices de crescimento entre os países da sub-região. No caso relações comerciais Brasil-Argentina, tanto as exportações para a Argentina, quanto as importações provenientes daquele país reduziram-se sistematicamente entre 1980 e 1986. Neste ano, as exportações brasileiras representavam, em termos de valor, apenas 48% do total exportado para a Argentina em 1980. Pelo lado das importações, em 1985, o total das compras brasileiras provenientes da Argentina havia sido reduzido em 49%, quando comparado com o total das importações em 1980. A retomada dos esforços de integração na região a partir de 1986, com a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina, propiciou uma recuperação gradual dos níveis de comércio entre as duas economias. Contudo, até 1988, o intercâmbio Brasil-Argentina não havia retomado ainda os níveis alcançados entre o final da década de 70 e princípios da década de 80.

A tabela II.2 apresenta informações referentes ao conteúdo tecnológico das importações e exportações brasileiras segundo dois diferentes mercados de origem/destino - a ALADI e o resto do mundo. A análise da tabela II.2 permite constatar que o padrão de comércio brasileiro

TABELA 11.2
COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO SEGUNDO O CONTEÚDO TECNOLÓGICO
ALADI E RESTO DO MUNDO

(em US\$ milhões)

	1979-1981		1986-1988		1986-1988			
	Exportação	%	Importação	%	Exportação	%	Importação	%
ALADI								
I. Produtos Primários								
agropecuária	98.6	3	591	20	147.8	5	434.1	22
minerais	74.5	3	78.5	3	135.7	4	206.3	11
petróleo	0	0	816.6	28	5.5	1	94.4	5
TOTAL I	173.1	6	1486.1	51	289	10	734.8	38
II. Produtos Manufaturados								
baixo conteúdo tecnológico	1050.9	31	774.4	26	796.1	26	628.1	33
médio conteúdo tecnológico	383.9	12	423	14	603.9	2	354.8	18
alto conteúdo tecnológico	1681.3	51	275.2	9	1265.5	42	208.6	11
TOTAL II	3116.1	94	1472.6	49	2665.5	90	191.5	62
TOTAL I + II	3289.2	100	2958.7	100	2954.5	100	1926.3	100
RESTO DO MUNDO								
I. Produtos Primários								
agropecuária	1265.4	8	1244.6	6	376.7	18	623.2	4
minerais	1685.1	10	575.8	3	2890.1	13	775.2	5
petróleo	59.5	1	8444.2	42	634.1	3	3854.9	28
TOTAL I	3010	19	10264.6	51	7291.2	34	5253.3	37
II. Produtos Manufaturados								
baixo conteúdo tecnológico	9323.1	60	1527.4	7	7141.9	35	1165.1	9
médio conteúdo tecnológico	1009.6	7	3089.1	15	1990.4	9	2722.5	19
alto conteúdo tecnológico	2011.6	14	5533	27	4428.5	22	4781.7	35
TOTAL II	12344.3	81	10149.5	49	13560.8	66	8669.3	63
TOTAL I + II	15354.3	100	20414.1	100	20852	100	13922.6	100

Fonte: ALADI

Obs: as diferenças entre os valores das exportações e importações para a ALADI e o resto do mundo apresentados nesta tabela e os valores contidos na tabela 11.1 são explicados pela existência de códigos da CIIU que não podem ser classificados segundo a metodologia utilizada na construção da presente tabela; as diferenças não são significativas.

difere radicalmente, quando comparamos diferentes mercados de destino/origem das nossas exportações/importações. Dado o maior grau de desenvolvimento relativo da economia brasileira em relação às demais economias da ALADI, prevalecem nas trocas entre o Brasil e os países da região as exportações de produtos de alto conteúdo tecnológico e as importações de produtos primários e produtos manufaturados de baixo conteúdo tecnológico. Em relação ao resto do mundo a situação se inverte completamente. O Brasil é um grande importador de petróleo, que representava isoladamente mais de 50% de pauta total de importação no início dos anos 80. Contudo, à exceção dos países exportadores de petróleo, o Brasil mantém fluxos relevantes de comércio fora da ALADI apenas com o bloco das economias desenvolvidas - EUA, CEE e Japão. As exportações brasileiras para esses mercados se compõem, em sua grande maioria, de produtos de baixo conteúdo tecnológico. Ao longo da década de 80 ocorreu uma significativa elevação da participação das exportações de produtos primários para esses mercados, que pode ser explicada basicamente pelo crescimento das vendas de alguns produtos agrícolas, soja e suco de laranja por exemplo, casos em que as exportações brasileiras passaram a ocupar parcelas crescentes do mercado internacional. Outra mudança importante na pauta de comércio brasileira ocorrida ao longo da década de 80 foi a ampliação significativa da participação dos produtos manufaturados de alto conteúdo tecnológico no total das exportações (de 14% para 22% da pauta), explicada basicamente pela expansão

das vendas de produtos químicos, bens de capital e material de transporte. A discussão em torno do padrão de comércio intrarregional mantido pela economia brasileira com os demais países da ALADI será aprofundada mais adiante, na Seção IV, quando for examinado o tema do comércio intra-indústria.

Por fim as tabelas II.3 e II.4 apresentam as parcelas do comércio exterior brasileiro junto à ALADI, que estão amparadas por acordos comerciais, segundo os diferentes países e segundo o conteúdo tecnológico das importações.

Como é possível observar na tabela II.3, as parcelas das importações brasileiras amparadas por instrumentos de negociação da ALADI são bem maiores quando comparadas com as parcelas das exportações que são negociadas. Esta informação reflete as dificuldades dos demais países em concederem reduções dos níveis de proteção para as exportações brasileiras sem colocar em risco a produção local. Nestas circunstâncias, o procedimento adotado pelos países na concessão de benefícios às exportações brasileiras tem sido o de limitar a redução dos níveis tarifários a produtos e setores que não são relevantes do ponto de vista da pauta de comércio entre os países. Assim, em 1984, se considerados todos os parceiros comerciais na ALADI, em nenhum caso as exportações brasileiras amparadas por instrumentos de negociações atingiram mais do que 49% do total exportado para determinado país. Para o ano de 1989, apenas as concessões da Argentina e do Uruguai conferiam amparo relevante às exportações brasileiras. No entanto, para este

TABELA II.3
 PARCELAS DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO NEGOCIADAS NA ALADI
 (em percentagem)

Destino / Origem	1 9 8 4			
	Exportações		Importações	
	negociadas	não negociadas	negociadas	não negociadas
Argentina	49	51	61	39
Bolívia	d	100	1	99
Chile	11	89	85	15
Colômbia	21	79	91	9
Equador	1	99	100	d
México	38	62	13	87
Paraguai	5	95	85	15
Peru	19	81	95	5
Uruguai	33	67	86	14
Venezuela	6	94	0	100
TOTAL	26	74	64	34

Destino / Origem	1 9 8 9			
	Exportações		Importações	
	negociadas	não negociadas	negociadas	não negociadas
Argentina	62	38	78	22
Bolívia	2	98	58	42
Chile	29	71	86	14
Colômbia	16	84	55	45
Equador	1	99	100	d
México	nd	nd	72	28
Paraguai	3	97	85	15
Peru	12	88	95	5
Uruguai	53	47	91	9
Venezuela	7	93	7	93
TOTAL	31	69	79	21

Fonte: ALADI

Obs: d = participação desprezível
 nd = não disponível

mesmo ano, apenas 31% das exportações brasileiras para a ALADI eram amparadas por algum instrumento de negociação. Pelo lado das importações, a parcela do comércio negociado não só é mais elevada como também apresentou um incremento significativo ao longo da década de 80. Entre 1984 e 1989 as impor-

TABELA 11.4

PARCELAS DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS NEGOCIADAS NA ALADI
SEGUNDO O CONTEÚDO TECNOLÓGICO

(em percentagem)

Conteúdo Tecnológico	Negociadas		Não Negociadas	
	1986	1989	1986	1989
I. Produtos Primários	59	47	37	19
agropecuária	54	38	17	8
minerais	5	9	10	5
petróleo	0	0	10	6
II. Manufaturas	41	53	63	81
baixo	12	19	14	11
médio	24	23	33	59
alto	5	11	16	11
TOTAL (I + II)	100	100	100	100
TOTAL (em milhões de US\$)	1187.6	2554.6	529.2	515.7
Índice de Cobertura (*)	69	83	31	17

Fontes: CIEF/Ministério da Economia

Obs: tabela construída a partir de amostra de mercadorias com importações FOB > US\$ 500 mil

(*) percentagem das importações amparadas ou não por acordos comerciais

mesmo ano, apenas 31% das exportações brasileiras para a ALADI eram amparadas por algum instrumento de negociação. Pelo lado das importações, a parcela do comércio negociado não só é mais elevada como também apresentou um incremento significativo ao longo da década de 80. Entre 1984 e 1989 as impor-

TABELA 11.4

PARCELAS DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS NEGOCIADAS NA ALADI
SEGUNDO O CONTEÚDO TECNOLÓGICO

(em percentagem)

Conteúdo Tecnológico	Negociadas		Não Negociadas	
	1986	1989	1986	1989
I. Produtos Primários	59	47	37	19
agropecuária	54	38	17	8
minerais	5	9	10	5
petróleo	0	0	10	6
II. Manufaturas	41	53	63	81
baixo	12	19	14	11
médio	24	23	33	59
alto	5	11	16	11
TOTAL (I + II)	100	100	100	100
TOTAL (em milhões de US\$)	1187.6	2554.6	529.2	515.7
Índice de Cobertura (*)	69	83	31	17

Fontes: CIEF/Ministério da Economia

Obs: tabela construída a partir de amostra de mercadorias com importações FOB > US\$ 500 mil

(*) percentagem das importações amparadas ou não por acordos comerciais

tações negociadas passaram de 64% para 79% do total importado. Além do mais, para todos os parceiros comerciais importantes (Argentina, Uruguai, Chile e México), o Brasil conseguiu reduzir a participação do comércio não negociado no total das importações. Não obstante este fato, ainda persiste um cenário caracterizado pelo baixo grau de integração comercial na região, uma vez que apenas uma parcela pequena das importações totais do Brasil é proveniente da ALADI.

A mesma sistemática de classificação distinguindo comércio negociado e comércio não negociado pode ser utilizada para analisar a estrutura das importações brasileiras provenientes da ALADI, classificadas segundo o conteúdo tecnológico. A tabela II.4 mostra uma evidência importante: durante a segunda metade da década de 80, enquanto as importações brasileiras amparadas por acordos comerciais da ALADI praticamente se dividiam meio a meio entre produtos primários e manufaturas, as importações não negociadas concentravam-se em produtos manufaturados, prevalecendo os bens de médio conteúdo tecnológico. Embora o período de abrangência das informações seja pequeno, acreditamos que os dados da Tabela II.4 reforçam alguns argumentos apresentados neste trabalho. A elevada participação dos produtos primários nas importações brasileiras provenientes da ALADI não reflete apenas o perfil de distribuição das vantagens comparativas entre os países da região, mas ilustra também os obstáculos criados pela adoção de políticas rígidas de controle das importações por parte dos países da

região e a conseqüente ineficácia dos instrumentos da ALADI. Portanto, a criação de estruturas industriais autarquizadas gerou um estado de crescente isolamento comercial entre os países da ALADI, limitando o espaço para ampliação do comércio negociado no setor de manufaturados. Neste contexto, a tendência é de que as partes negociadoras criem menos obstáculos à implementação do comércio negociado naqueles setores em que os países possuem vantagens comparativas incontestáveis, casos em que a importação com reduções de barreiras alfandegárias representa menores riscos para a produção local.

III. AS MUDANÇAS NO CENÁRIO MACROECONÔMICO E NAS POLÍTICAS COMERCIAL E CAMBIAL.

III.1. Cenário Macroeconômico da Década de 80.

O cenário macroeconômico da economia brasileira nos anos 80 caracterizou-se pelas tentativas de promover ajustes na política econômica diante de um quadro marcado pela interrupção do fluxo internacional de capitais, pela aceleração das taxas de inflação interna e pela crescente deterioração das contas públicas. Todavia, ao longo da década, as mudanças de curso da política econômica demonstraram que tentou-se a qualquer custo adiar os ajustes estruturais, após o esgotamento do modelo de desenvolvimento dos anos 70, baseado na estratégia de crescimento com endividamento, o que acabou produzindo estagnação econômica e aceleração dos preços.

É importante ressaltar que os elementos que configuram a crise econômica da década dos 80 estão intimamente relacionados. Por um lado, não é possível dissociar a alta das taxas inflacionárias da crise financeira do setor público e desta do esgotamento das fontes internas e externas de financiamento. Por outro lado, o formato da inserção da economia brasileira na economia mundial foi profundamente afetado pela crise externa, o que conduziu a uma política comercial caracterizada pelo elevado grau de discriminação contra as importações. Mais do que um período de ajuste econômico, a década de 80 demarcou o esgotamento do modelo de desenvolvimento brasileiro. A incapacidade demonstrada por sucessivos governos, de retomar o dinamismo dos anos 70, de enfrentar o fenômeno da concentração de renda, de conter a inflação e de reverter o processo de falência do setor público corrobora a tese de que este período será conhecido como a "década perdida". As taxas de crescimento do produto real mantiveram-se num patamar bem abaixo da média histórica de 7% do pós-guerra, tendo o PIB real crescido apenas 21.8% e o PIB per capita estagnado entre 1980 e 1988 (ver Tabela III.1).

No plano interno, o segundo choque do petróleo em 1979, a significativa alta dos juros internacionais e a recessão mundial do período 1980-82 foram recebidos, em um primeiro instante, com a adoção de políticas fiscais e monetárias expansionistas. O governo tentou adiar o ajustamento econômico através de uma política de incentivos à exportação. Promoveu-se uma

maxidesvalorização do cruzeiro em dezembro de 1979 e em seguida, em janeiro de 1980, o governo prefixou as correções cambiais e monetárias em 40% e 45% respectivamente, na tentativa de reverter as expectativas de elevação da inflação. Contudo, a inflação superou em mais do dobro as metas estabelecidas pela prefixação (ver Gráfico III.1). Como, ademais, o déficit do balanço de pagamentos em transações correntes superou os US\$ 12 bilhões (ver Tabela III.2), e ocorreu uma redução significativa das reservas internacionais, o governo se viu diante da contingência de mudar a orientação da política macroeconômica, que passou a ser ditada pela crescente restrição às fontes de financiamento externo.

TABELA III.1

PRODUTO INTERNO BRUTO(*)
(taxas médias reais anuais)

Anos/períodos	PIB	PIB 1980=100	PIB per cap.	PIB per cap. 1980=100
1975-79	6.2		3.8	
1980	9.2	100.0	6.8	100.0
1981	-4.4	95.6	-6.5	93.5
1982	0.7	96.3	-1.6	92.0
1983	-3.4	93.0	-5.6	86.9
1984	5.0	97.7	2.7	89.3
1985	8.3	105.7	5.9	94.6
1986	7.5	113.7	5.3	99.6
1987	3.6	117.8	1.5	101.0
1988	0.0	117.8	2.0	98.9
1989	3.4	121.8	1.5	100.4
1990				

FONTE: IBGE

(*) a preços correntes deflacionado pelo deflator implícito do PIB

Tabela III.2
BALANÇO DE PAGAMENTOS BRASILEIRO: 1980-1990

(em milhões de US\$)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Balança Comercial	- 2.823	1.202	780	6.470	13.089	12.471
import. (FOB)	-22.955	-22.091	-19.395	-15.429	-13.916	-13.168
export. (FOB)	20.132	23.293	20.175	21.899	27.005	25.639
Serviços	-10.152	-13.135	-17.082	-13.415	-13.215	-12.894
juros	- 6.311	- 9.161	-11.353	- 9.555	-10.203	- 9.589
outros	- 3.841	- 3.974	- 5.729	- 3.860	- 3.012	- 3.305
Transferências	168	199	- 8	108	171	155
Trans. Correntes	-12.807	-11.734	-16.310	- 6.837	45	- 268
Capitais	9.679	12.773	7.851	2.103	253	- 2.729
inv.dir.líquido	1.532	2.326	2.547	1.159	1.548	1.253
empr. e financ.	13.315	16.783	12.451	7.978	8.769	5.614
amortizações	- 5.010	- 6.242	- 6.952	- 6.863	- 6.468	- 8.890
outros	- 158	- 94	- 195	- 171	- 3.596	- 706
Erros e omissões	- 344	- 414	- 368	- 670	402	- 529
Super. ou déficit.	- 3.472	625	- 8.827	- 5.404	700	- 3.526
	1986	1987	1988	1989	1990	
Balança Comercial	8.349	11.161	19.181	16.142	11.052	
import. (FOB)	-14.044	-15.052	-14.605	-18.263	-20.362	
export. (FOB)	22.393	26.213	33.786	34.405	31.414	
Serviços	-12.463	-12.018	-14.370	-14.800	-14.053	
juros	- 9.093	- 8.792	- 9.832	- 9.633	- 9.009	
outros	- 3.370	- 3.226	- 4.538	- 5.167	- 5.044	
Transferências	86	70	93	244	929	
Trans. Correntes	- 4.028	787	4.904	- 1.586	- 2.072	
Capitais	939	- 1.703	2.894	- 4.179	- 4.690	
inv.dir.líquido	- 108	488	2.266	125	68	
empr. e financ.	14.391	11.592	14.842	29.612	2.521	
amortizações	-13.176	-13.503	-15.031	-33.985	- 7.543	
outros	- 168	- 280	817	69	264	
Erros e omissões	- 540	- 497	- 821	- 798	- 445	
Super. ou déficit.	- 3.629	- 2.987	6.977	- 3.391	- 7.207	

Fonte: BACEN.

Ao final do ano de 1980, como resposta a este conjunto de dificuldades o governo optou por uma política contracionista, visando reduzir a absorção interna através do controle das importações. Concomitantemente, elevou as taxas de juros acima do patamar internacional na tentativa de incentivar a entrada de capitais no país. No plano interno, a política adotada foi de controle do gasto público, de aumento das receitas fiscais e de aperto da liquidez. Essas medidas acabaram por determinar uma contração do produto real da ordem de 7% entre 1981-1983, a primeira queda do PIB pós segunda guerra. A situação do balanço de pagamentos melhorou em 1981, principalmente em função do desempenho das exportações que cresceram mais de 15% no ano. Todavia, a elevação dos juros internacionais aumentou a carga dos serviços da dívida externa e o fluxo de capital externo reduziu-se de US\$ 11,7 bilhões em 1981 para US\$ 253 milhões em 1984, principalmente em razão da crise do mercado financeiro internacional ocorrida após a decretação da moratória mexicana em 1982. A recessão internacional afetou negativamente as exportações durante 1982 e 1983. O saldo da balança comercial só se manteve positivo durante esse período porque ocorreu uma queda sensível das importações, que pode ser explicada tanto pela recessão interna e pela rígida política de controle das importações, quanto pela substituição de importações nas áreas de insumos básicos e bens de capital, resultante da maturação dos investimentos implementados no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico. O crescente estado de debilidade das contas externas brasileiras entre

1980-1984 pode ser constatado pelo aumento da dívida externa que praticamente duplicou no período (ver Tabela III.3), não obstante a adoção de uma política econômica voltada para o controle da demanda de divisas.

TABELA III.3

DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA: 1980-1989(*)

(em milhões de US\$)

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
53.848	61.411	70.198	83.319	93.960	95.857	101.759	107.514	102.555	99.285

Fonte: BACEM ("Brasil Programa Econômico")

(*) Dívida registrada (não inclui a dívida de curto prazo).

A política contracionista não resultou em controle do processo inflacionário e nem conseguiu evitar que o país recorresse ao FMI após o fechamento do mercado de crédito voluntário, a partir da crise de setembro de 1982. As medidas de política econômica adotadas após o acordo com o FMI provocaram uma nova queda do produto real em 1983, da ordem de 3,4% (ver Tabela III.1). A decretação em fevereiro de 1983 de uma maxidesvalorização do cruzeiro de 30% e um realinhamento dos preços das tarifas públicas durante o ano provocaram uma mudança de patamar da inflação, que saltou de 99,7% no ano anterior para 210,9% em 1983 (ver Gráfico III.1).

Gráfico III.1



Como compatibilizar a retomada do crescimento econômico e ao mesmo tempo cumprir os compromissos externos relacionados com o pagamento do serviço da dívida externa passou a ser o principal dilema da política econômica. A equação havia se tornado particularmente complexa porque o governo, durante o período de negociação com o FMI, cultivava expectativas equivocadas de que os fluxos de

empréstimos voluntários se normalizariam tão logo o Brasil assinasse um acordo com o FMI. Ademais, o governo insistia em subestimar o montante de divisas necessário para efetuar os pagamentos externos. Mesmo assim, obteve-se algum sucesso no ajustamento das contas externas, graças à ampliação significativa do saldo da balança comercial (tanto pelo crescimento das exportações, quanto pela redução das importações, o que significou a geração de um superávit de US\$ 6,4 bilhões em 1983 e de praticamente o dobro no ano seguinte-ver Tabela III.2), embora a vulnerabilidade das contas externas brasileiras ainda permanecesse como um problema a ser solucionado.

Todavia, é importante lembrar que o ajuste externo teve como contrapartida um crescente desajuste interno, principalmente por parte do setor público. A política econômica do governo Figueiredo (1979-1984) reduziu a exposição do setor privado ao risco cambial através do processo de "estatização" da dívida externa, aumentou o custo de rolagem da dívida pública interna com sua política de juros altos e utilizou indiscriminadamente as empresas estatais como instrumento de captação de recursos no exterior e de controle da inflação, comprimindo o preço dos seus bens e serviços. Além do mais, o Tesouro Nacional passou a emitir grandes quantidades de títulos públicos com o objetivo de esterilizar os efeitos expansionistas sobre os meios de pagamento decorrentes da geração de mega-superávits na balança comercial. Essa política explica o crescimento acentuado da dívida pública interna a

longo da primeira metade da década de 80 (ver Tabela III.4) e nela, sem dúvida, está a origem da crise financeira do Estado no lustro seguinte.

TABELA III.4
DÍVIDA PÚBLICA INTERNA E DÉFICIT PÚBLICO BRASILEIRO: 1980-1989(*)
(em percentagem do PIB)

ANOS	DÍVIDA INTERNA	DÉFICIT OPERACIONAL (1)=(3)-(2)	JUROS (2)	SUPERÁVIT PRIMÁRIO (3)
1980	6,7	---	---	---
1981	12,6	---	---	---
1982	16,1	---	---	---
1983	21,4	4,2	5,9	1,7
1984	25,3	2,5	6,7	4,2
1985	30,8	4,3	6,9	2,6
1986	23,7	3,6	4,7	1,1
1987	31,2	5,5	4,1	1,4
1988	56,2	4,3	4,4	0,1
1989		12,4	---	---

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, BACEN - Brasil Programa Econômico e BATISTA JR., P.N. (1990).

(*) deflator: IPC do próprio mês; para 1989 o déficit operacional anunciado pelo Governo foi de 7,3%.

A partir de 1984, depois de três anos de recessão, a economia brasileira voltou a crescer, impulsionada no primeiro ano pela expansão das exportações e no segundo ano pela expansão do consumo interno. A taxa acumulada de crescimento do produto real alcança 13,7% entre 1984 e 1985 (ver Tabela III.1). A inflação mantém-se no patamar de

230% ao ano. O crescimento econômico baseou-se fundamentalmente na ocupação da capacidade ociosa então existente, uma vez que a formação bruta de capital como percentagem do PIB manteve-se em torno de 16%, bem abaixo da média de 22% da década de 70.

O relativo sucesso do ajuste das contas externas não foi prejudicado pela retomada de crescimento. Registre-se o equilíbrio no saldo do balanço de pagamentos em transações correntes em 1984 e 1985, com um volume de importações da ordem de US\$ 13 bilhões por ano, o mais baixo da década. Como explicar taxas de crescimento do produto real elevadas e níveis de importação tão comprimidos? Uma série de fatores podem ser arrolados. Contribuíram para a manutenção desse baixo patamar de importações a permanência de restrições tarifárias e não-tarifárias às importações, a queda contínua dos preços internacionais do petróleo e a maturação dos investimentos realizados na última metade da década de 70 nos setores de bens de capital, não-ferrosos, petroquímica, papel e celulose, entre outros. Todavia, as divisas obtidas com o saldo da balança comercial ainda continuavam comprometidas com o pagamento do serviço da dívida externa, uma vez que a conta de capitais registrava ingressos líquidos decrescentes desde 1981.

O ano de 1986 marca o início das controversas experiências de estabilização heterodoxas com a edição em fevereiro do "Plano Cruzado". O diagnóstico econômico subjacente à implementação desse plano, assim como dos seguintes, era de que o fenômeno da inflação teria

um caráter essencialmente inercial, determinado pelo elevado grau de indexação da economia, o que acabava por comprometer a eficácia dos mecanismos ortodoxos de controle inflacionário.

O "Plano Cruzado" pretendeu ser um plano "neutro" em relação ao impacto sobre a distribuição de renda. Porém, determinou-se um congelamento de preços, salários e câmbio, fixando preços defasados para os serviços públicos e salários reais elevados (e crescentes), acompanhados de uma política de taxa de juros real baixa. Num primeiro instante, o resultado foi uma queda acentuada da inflação, seguindo-se um período de expansão acelerada da demanda, acompanhada de desabastecimento generalizado de produtos. O resultado foi que a expansão do PIB acabou atingindo 7,5% no ano (ver Tabela III.1). A partir de meados do segundo semestre, o congelamento começa a apresentar sintomas de exaustão, com os evidentes sinais de que havia um fenômeno de "inflação reprimida". No "front" externo, o desempenho da balança comercial foi profundamente afetado pelo congelamento da taxa de câmbio e pela expansão acelerada do produto, o que resultou numa redução de mais US\$ 4 bilhões no saldo da balança comercial e num déficit do balanço de pagamentos em transações correntes de aproximadamente US\$ 5,5 bilhões (ver Tabela III.2), coberto com a redução das reservas cambiais.

O período seguinte caracterizou-se pela crescente instabilidade inflacionária, pela deterioração das finanças públicas e pela desaceleração do crescimento do produto. O aumento

acumulado dos preços medido pelo "Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna", que havia caído cem pontos percentuais em 1986 com a edição do "Plano Cruzado", voltou a atingir a casa dos 220% ao ano em 1987 (ver Gráfico III.1 I). O déficit público passa de 3,6% do PIB em 1986 para 5,5% em 1987 (ver Tabela III.4). Por fim, a taxa de crescimento do produto real cai mais de 50% em 1987 em relação ao ano anterior (ver Tabela III.1).

Em fevereiro de 1987, em função do fraco desempenho da balança comercial e com o virtual esgotamento das reservas cambiais, o governo decretou uma moratória sobre a dívida externa assumida junto ao sistema financeiro privado. O sistema de indexação dos salários (o mecanismo de "gatilho salarial" que determinava reajustes dos salários sempre que a inflação acumulada superasse 20%) e a crescente debilidade das contas públicas elevaram as taxas de inflação para o patamar mensal de 20% ao final do primeiro trimestre do ano. Após a substituição do Ministro da Fazenda, é anunciado em junho um novo plano de estabilização com congelamento dos preços e salários - o "Plano Bresser". A nova experiência de estabilização definia uma mudança das regras de indexação da economia (através da criação da "unidade de referência de preços", a URP), que deveria permitir uma "saída ordenada" do congelamento, por intermédio da aplicação de um indexador único de preços e salários.

A tentativa por parte dos assalariados de recompor as perdas salariais, associada à tentativa

do governo de recuperar os preços dos serviços públicos acabaram por decretar o fracasso do plano de estabilização. Tendo perdido o apoio do Executivo e encontrando dificuldades em aprovar uma reforma fiscal que permitisse recobrar minimamente a capacidade de gerir as finanças públicas, o Ministro Bresser pede demissão do cargo em dezembro. É substituído pelo Ministro Mailson da Nóbrega que rejeita enfaticamente os mecanismos heterodoxos de combate à inflação e promete uma gestão simples e transparente da política econômica, baseada, sobretudo, na austeridade fiscal e monetária. Seguindo essa orientação, o governo promove cortes nos gastos públicos, limita o crédito dos estados e municípios, reduz as despesas com gastos de pessoal e tenta diminuir a evasão fiscal incrementando a fiscalização e reduzindo o tempo de transferência dos recursos fiscais do setor privado para o Tesouro Nacional. No "front" externo, o governo põe fim à moratória da dívida externa e reabre a negociação com os credores internacionais.

Com esse conjunto de medidas o governo conseguiu uma redução do déficit público para 4,3% do PIB em 1988 (ver Tabela III.4). Porém, o crescimento do produto no ano foi nulo (ver Tabela III.1). Por outro lado, o fechamento de um acordo com os credores internacionais implicou uma drenagem substancial de divisas para o exterior nos anos de 1988 e 1989. Somente com o pagamento de juros e amortizações da dívida externa foram transferidos, nos dois anos, US\$ 68,4 bilhões (ver Tabela III.2).

Todavia, o conjunto de medidas adotadas pelo governo durante o ano de 1988 revelou-se tímido diante do agravamento do quadro econômico, marcado pela aceleração inflacionária, com taxas mensais da ordem de 30% e estagnação econômica. Na tentativa de reverter esse quadro o governo muda o curso da política econômica e opta novamente pela adoção de políticas de cunho heterodoxo, promovendo um novo congelamento de preços e salários em janeiro de 1989 - o "Plano Verão".

A credibilidade do plano, entretanto, foi logo minada, não só em função do fracasso dos planos anteriores, mas também porque ocorreram perdas salariais significativas com a regra de correção salarial fixada no momento de decretação do congelamento. Ademais, houve novamente desabastecimento de vários produtos. O governo logo abandonou a política de austeridade fiscal e monetária proposta no plano e passou a tentar conter a aceleração inflacionária administrando os preços públicos e a taxa de câmbio. Mesmo assim, os índices de preços continuaram crescendo durante todo o ano, atingindo uma alta acumulada de 1476% no final do ano (ver Gráfico III.1). Em termos do desempenho das finanças públicas, a política adotada no último ano do Governo Sarney também mostrou-se completamente desastrosa, (o déficit operacional do setor público atinge 12,4% do PIB - ver Tabela III.4), levando o Estado a virtual falência. O imobilismo do governo Sarney diante do agravamento do cenário econômico marcou o último ano de sua administração. Segundo a avaliação oficial, naquele momento só restava aguardar a

posse do novo governo eleito e esperar pelo conjunto de reformas estruturais capazes de enfrentar a grave crise econômica e recolocar o Brasil na rota do crescimento.

III.2. As Políticas Comercial e Cambial

A política cambial e comercial brasileira da década de 80 reflete em grande medida os rumos tomados pela política macroeconômica a partir do primeiro choque do petróleo em 1974. O processo de ajuste econômico passou a ser necessário diante da grande instabilidade e das mudanças significativas ocorridas no cenário internacional, provocadas pela súbita elevação por duas vezes dos preços internacionais do petróleo, pelo aumento dos juros no mercado internacional e pela interrupção do fluxos de capitais de empréstimo.

No caso brasileiro, as mudanças no contexto internacional significaram uma mudança de rumo na gestão da política de importações, que havia se caracterizado por um processo de relativa liberalização após a retomada do crescimento econômico em 1967. Naquele instante, a relativa folga cambial abriu espaço para o governo adotar uma política de importações que combinava seletividade e liberalização. Seguindo essa orientação, promoveu-se uma ampla revisão da política comercial, o que resultou na implementação de uma reforma abrangente da tarifa aduaneira

estabelecida em 1957 e de novas rebaixas tarifárias em 1972 e 1973. Ademais, procedeu-se a uma reestruturação dos órgãos responsáveis pela definição e aplicação da política alfandegária, assim como dos benefícios fiscais relacionados à importação e da lei do similar nacional (legislação que regia a concessão de benefícios fiscais na importação de bens de capital). A condução da política cambial também sofreu uma mudança significativa a partir de 1967. Para dar sustentação à política de promoção das exportações, o câmbio passou a ser reajustado periodicamente, de forma a manter estável a taxa real de câmbio e, conseqüentemente, não reduzir a rentabilidade das atividades exportadoras. Inicialmente, o câmbio foi desvalorizado em 20% em fevereiro de 1967. Optou-se a seguir, no período 1967-1973, pela execução de uma política cambial passiva, reajustando-se o câmbio pelo diferencial entre a inflação interna e a inflação americana. Como mecanismo adicional de promoção das exportações, o governo criou uma série de incentivos fiscais e creditícios a essa atividade, o que explica, além do crescimento do comércio mundial, a expansão e a diversificação da pauta de exportações brasileiras no período 1967-1973.

Em 1974, a quadruplicação dos preços do petróleo e a rápida elevação dos preços internacionais de algumas "commodities" importadas pelo Brasil pressionaram enormemente a balança comercial. Embora as exportações crescessem quase 30% em relação ao ano anterior, as importações mais

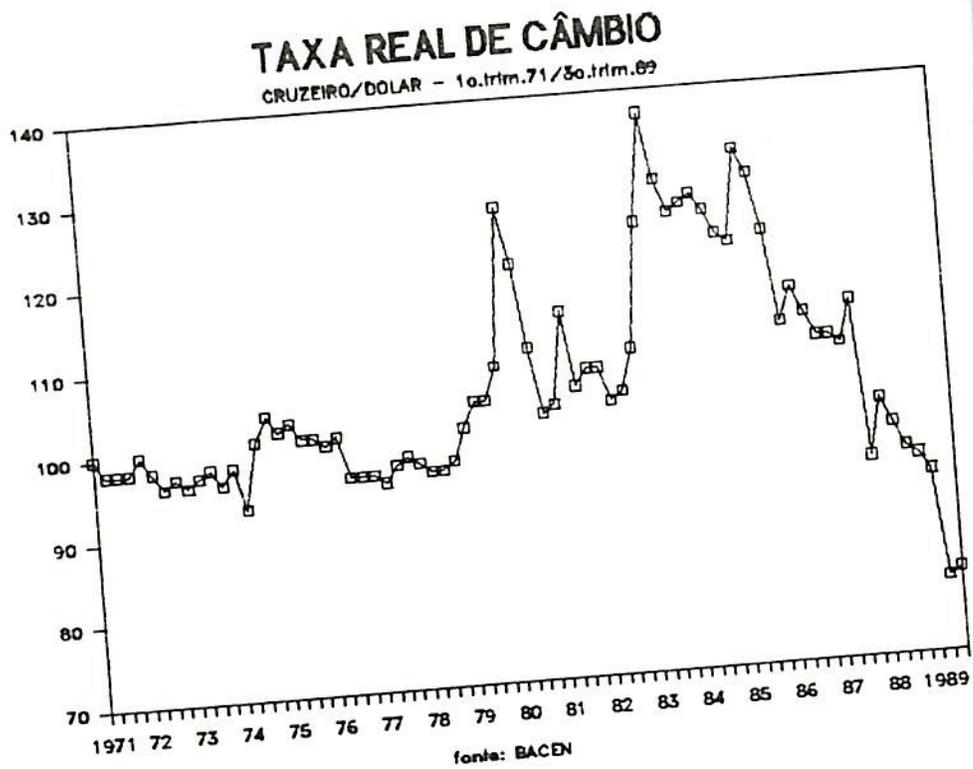
do que duplicaram, gerando um déficit na balança comercial de US\$ 4,7 bilhões.

Naquele momento os gestores da política econômica encontravam-se diante de um dilema: ou se adotava um conjunto de medidas recessivas para garantir o ajuste das contas externas pela redução da demanda de importações ou se optava pela manutenção do crescimento econômico, aproveitando o dinamismo e a dimensão do mercado interno alcançados no período anterior para completar o ciclo de substituição de importações, pela via da implantação de setores como insumos básicos e bens de capital. Escolhida a segunda via, cabia ao governo gerir a política de importações de forma a adequar a demanda de importações (que permanecia em níveis elevados em razão da manutenção de altas taxas de crescimento econômico) às limitações do orçamento de divisas. Tendo presente que o produto registrou entre os anos de 1974 e 1978 taxas de crescimento da ordem de 7% ao ano e que as importações se mantiveram sempre por volta de US\$ 12 bilhões, não há como negar a eficácia da política de controle das importações.

A estratégia do governo para enfrentar os problemas da balança comercial baseou-se no sistema de minidesvalorizações cambiais (não obstante o fato de a taxa real de câmbio não manter a mesma estabilidade do período anterior - ver Gráfico III.2), nos incentivos às exportações e no controle administrativo das importações, principalmente através do chamado "Anexo C" da CACEX, que

estabelecia uma lista de produtos cujas importações deveriam ser temporariamente suspensas.

Gráfico III.2



Já em 1974, foram impostas as primeiras restrições às importações, que se ampliariam à medida que o processo de deterioração das contas externas se aprofundava. Os produtos importados cuja alíquota fosse superior a 55% não obteriam qualquer tipo de financiamento do Banco do Brasil, devendo o pagamento das respectivas importações ser feito à vista. Ademais, as alíquotas do imposto de importação de aproximadamente 900 itens considerados supérfluos foram elevadas em 100 pontos percentuais. Esta lista seria, ainda nesse mesmo ano, ampliada para 1.900 produtos.

No ano seguinte, foram ampliadas as restrições às importações. O limite tarifário dos produtos cuja importação estava sujeita a liquidação à vista foi reduzido de 55% para 37%. As alíquotas do imposto de importação de quase 2.000 itens sofreram alterações. Cerca de 1.200 itens, com gravames entre 50% e 105% e considerados supérfluos, tiveram gravação adicional de 100 pontos percentuais. Outros 80 itens, na sua maioria produtos intermediários com alíquotas entre 40 e 85%, foram sobretaxados em 30%.

A diferenciação nas sobretaxas implicava uma duplicidade de funções desempenhadas pela tarifa. No caso das sobretaxas de 100 pontos percentuais, utilizava-se claramente a tarifa como instrumento para coibir a importação de bens de consumo considerados supérfluos, enquanto no segundo caso as sobretaxas impostas a produtos intermediários visavam promover a produção nacional desses bens mediante a elevação do patamar mínimo

de custos, abaixo do qual o bem produzido internamente não sofreria a concorrência do bem importado.

No total, a imposição de sobretaxas afetava 17,5% da pauta de importação no ano de 1975. Não obstante a extensão do número de itens da tarifa aos quais foram aplicadas as sobretaxas, como apenas uma fração reduzida dos produtos importados era sobretaxada, isto significou que as majorações das tarifas tornaram as importações realmente impeditivas.

Medida tão ou mais restritiva do que as anteriores foi a imposição de um depósito prévio no valor de 100% do preço FOB do produto importado, pelo prazo de seis meses (depois ampliado para um ano), sem correção monetária ou pagamento de juros, majorando diretamente o custo da importação. Estabeleceu-se ainda a proibição de qualquer entidade governamental importar produtos similares àqueles produzidos internamente e reduziu-se o limite de importação dos órgãos públicos. A CACEX incluiu mais de 1.000 produtos na sua lista de itens tarifários com emissão de guia de importação suspensa. As isenções do imposto de importação e do IPI na importação de bens de capital foram limitadas, criando-se paralelamente um sistema de incentivos ao desenvolvimento interno da indústria de bens de capital.

Informalmente, a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) alterou os procedimentos para aplicação do exame de

similaridade. Qualquer bem de capital, fosse ou não importado com benefício fiscal, passou a sofrer exame de similaridade. Os critérios de preço, prazo e qualidade definidos na lei, na prática foram completamente abandonados. Os bens de capital não seriam mais importados se houvesse substituto nacional, mesmo que o produto não cumprisse os requisitos da lei.

A partir de 1977 os controles administrativos sobre as importações começaram a ser relaxados. Como principal medida deixa de ser cobrado o depósito compulsório de 100% na importação de bens de capital e matérias-primas.

O segundo choque do petróleo e a elevação do serviço da dívida externa reverteram a tendência de estabilização das contas externas e provocaram novas alterações na administração da política brasileira de comércio exterior. Durante o ano de 1979 o governo promoveu a retirada gradual dos incentivos à exportação de manufaturados e eliminou a cobrança do depósito compulsório sobre uma série de produtos. Como alguns mecanismos de controle das importações estavam sendo retirados e o ajustamento do balanço de pagamentos se fazia premente, a taxa de câmbio foi desvalorizada em 30% (ver Tabela III.5). Embora o governo se tenha valido da maxidesvalorização como a principal medida de controle das contas externas, outras medidas complementares foram adotadas, entre elas a retirada de isenções e reduções do imposto de importação para máquinas e equipamentos e a elevação das tarifas aduaneiras em março de 1980.

TABELA III.5
MUDANÇAS NA POLÍTICA CAMBIAL BRASILEIRA (1979-1991)

MEDIDAS	DATAS	POLÍTICA CAMBIAL	
		REGRA DE CORREÇÃO	CORREÇÕES EXTRAORDINÁRIAS
	até nov/79	mini desvalorizações	
Delfim	dez/79	prefixação da correção cambial em 40% p/1980	30%
Delfim	dez/80	mini desvalorizações	
Delfim	fev/83	manutenção das mini desvalorizações	30%
Cruzado 1	mar/86	congelamento	1,81% (1)
Cruzado 2	nov/86	desvalorizações diárias	8,49% (2)
Bresser	jul/87	manutenção das desvalorizações diárias	9,50%
Plano Verão	jan/88	congelamento	17%
Mailson	mai/89	máximo de 6 desvalorizações mensais	4,50% 5,53% (3)
Mailson	jul/89	desvalorizações diárias	11,98%
Plano Collor	mar/91	implantação do câmbio flutuante	

Obs: parte do quadro foi reproduzido de KUME & FARIA (1990).
 (1) correção extraordinária decretada em outubro de 1986;
 (2) correção extraordinária decretada em maio de 1987;
 (3) correção extraordinária decretada em junho de 1989.

Na expectativa de elevação das taxas inflacionárias e ante a constatação de movimentos especulativos nas compras externas (retardamento das exportações e antecipação das importações), o governo, que havia decretado uma maxidesvalorização do cruzeiro em dezembro de 1979, adotou uma política de prefixação das desvalorizações cambiais para 1980 (ver Tabela III.5).

Além de prorrogar as majorações de alíquotas promovidas em 1974 e 1975, mais 349 itens dos capítulos de produtos químicos e bens de capital tiveram suas alíquotas ajustadas para 30% e 45%; 190 itens da TAB, que representavam produtos sem similar nacional, com tarifas entre 0% e 50% (prevalecendo itens com alíquota de 20%), tiveram suas alíquotas ajustadas em 30%. Os restantes 159 itens, com tarifas variando entre 7% e 137% (prevalecendo tarifas inferiores a 40%), tiveram suas alíquotas ajustadas para 45%.

Como resultado da imposição de sobretaxas em 1980, cerca de 4.300 itens da tarifa já haviam sofrido alguma alteração de suas alíquotas em relação à gravação vigente em 1973: aproximadamente 3.200 itens com alíquotas aumentadas em 100 pontos percentuais, outros 1.100 com sobretaxas de 30% e alguns poucos com gravações diferentes. As importações sujeitas a sobretaxas representavam nesse mesmo ano 9% do total da pauta de importação. As sobretaxas de 100 pontos percentuais incidiam, na sua maioria, sobre bens de consumo não duráveis e sobre matérias-primas e produtos intermediários para a indústria. As sobretaxas de 30 pontos

percentuais incidiam, na quase totalidade, sobre matérias-primas e produtos intermediários para a indústria e sobre bens de capital. As sobretaxas de 100% teriam essencialmente um caráter inibidor das importações. Embora algumas matérias-primas e produtos intermediários para a indústria alocados nesse grupo pudessem, à primeira vista, ser objeto de taxaço excessiva, esses bens, quando essenciais ao abastecimento do mercado interno, eram importados com redução ou isenção de impostos. Isto não eliminou algumas distorções remanescentes da aplicação conjunta da tarifa aduaneira com sobretaxas e do sistema de benefícios fiscais na importação. Não era incomum encontrar-se produtos intermediários com alíquota real superior à de alguns bens de consumo duráveis ou não duráveis que eram considerados bens de importação supérflua para efeito do controle da balança comercial. Já em relação às sobretaxas de 30%, sua imposição buscava, sobretudo, incentivar o processo de substituição de importações.

Em 1981 foi instituída a cobrança do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre as importações, inicialmente com uma alíquota fixada em 15%, depois elevada para 25%, ou 20% quando os produtos fossem negociados no âmbito da ALADI.

A eficácia dos controles de importações e os expressivos saldos obtidos na balança comercial a partir de 1983 demonstravam a oportunidade de uma revisão da política de importações através de uma eliminação gradual das barreiras de importação estabelecidas a partir de 1974. A desmontagem do

aparato protecionista se processou de forma bastante lenta e perdura até os dias de hoje. No entanto, de 1984 a 1989 o processo de revisão da política de importações registrou avanços como a implantação da nova política industrial, a redução dos controles administrativos sobre as importações exercidos pela CACEX e as revisões tarifárias de 1988 e 1989. O primeiro marco do processo de eliminação das barreiras à importação foi a revisão em 1984 das sobretaxas tarifárias pela Comissão de Política Aduaneira (CPA). Os 4.720 itens da tarifa sujeitos a sobretaxa, tiveram suas alíquotas alteradas segundo três critérios principais: incorporação de 30 pontos percentuais às alíquotas com sobretaxa de 100%; incorporação de 10 pontos percentuais às alíquotas com sobretaxa de 30%; limitação da alíquota final à alíquota-teto do capítulo correspondente.

Em 1987 o governo regulamentou a implementação dos códigos "antidumping" e "anti-subsídios" do GATT e eliminou os mecanismos de "preço de referência" e "pauta de valor mínimo", que funcionavam desde 1970 como instrumentos de proteção à indústria brasileira, quando houvesse uma disparidade acentuada na relação preço doméstico - preço de importação. Durante os anos de 1988 e 1989 o governo brasileiro, além de adotar uma nomenclatura de mercadorias baseada no "sistema harmonizado de designação e codificação de mercadorias", promoveu duas reformas tarifárias, com as quais obteve a redução das tarifas nominais médias de 51% para 37%. Extinguiu-se também o im-

posto sobre operações financeiras (IOF), com alíquotas de até 25% incidentes sobre as importações.

Todavia, somente em princípios de 1990, já na gestão Collor, conseguiu-se rever os regimes especiais de importação e eliminar totalmente a lista de produtos com importações suspensas pela CACEX, um dos principais instrumentos da política de importações brasileira nos anos 70 e 80. Outra medida de impacto foi a criação do mercado flutuante de câmbio (ver Tabela III.5). No que se refere à política aduaneira, o governo criou um cronograma de redução gradual das alíquotas do imposto de importação até 1994, quando a estrutura tarifária deverá ter uma alíquota média de 20%, e estabeleceu, como critério adicional, a adoção de uma alíquota máxima de 40% em 1994 para produtos de indústrias nascentes.

Apesar das revisões dos instrumentos protecionistas que ocorreram a partir de 1984, até o final da década de 1980, a política de importações brasileira se caracterizava pela superposição de tarifas aduaneiras muito elevadas, de restrições não-tarifárias e de regimes especiais de importação⁽¹⁾. Assim, não obstante, os níveis exagerados de proteção nominal, as tarifas não eram aplicadas devido à ação de redutores definidos "seletivamente" no âmbito dos regimes especiais de

(1) Os regimes especiais de importação eram constituídos por uma ampla legislação, que aplicada a setores ou agentes econômicos selecionados, permitia que determinadas importações fossem efetuadas com redução tarifária através da concessão de benefícios fiscais. A aplicação desse instrumento no Brasil foi bastante ampla durante a década de 80, abrangendo, em média, 70% das importações.

importação. Paralelamente, o controle das importações era exercido de fato pelas restrições não-tarifárias (ver Tabelas III.6, III.7 e III.8).

Quanto aos prováveis impactos da política de importações sobre a estrutura industrial, não há como avaliar se o aparato acima descrito teria funcionado também como instrumento promocional, permitindo que indústrias se implantassem à sombra de forte proteção.

De fato tais mecanismos, antes de servirem como instrumentos de proteção à indústria, foram acionados para cumprir objetivos estritamente relacionados com o controle das importações, e perderam a função seletiva de alterar a alocação de recursos na economia através de variações no preço relativo mercado doméstico/mercado internacional em indústrias particulares.

Ademais, como em muitos setores os níveis de proteção se tornaram redundantes, criou-se um viés anti-exportação na economia, à medida que a rentabilidade das vendas no mercado interno superavam em larga margem a rentabilidade das exportações. Os sistemas de incentivo à exportação implementados a partir da segunda metade da década de 1960 foram amplamente utilizados ao longo da década de 1980 para contrabalançar esse efeito e, desta maneira, compensar o impacto perverso da estrutura de proteção sobre a competitividade dos produtos nacionais.

TABELA III.6
 IMPORTAÇÕES EFETIVAS SEGUNDO AS GRANDES CATEGORIAS ECONÔMICAS,
 ALÍQUOTAS NOMINAIS E EFETIVAMENTE COBRADAS EM 1986

valor FOB US\$ 1.000.000

Categorias Econômicas	Valor FOB	%	Alíquota (%)	
			nominal	efetiva
Alimentos e bebidas	1.780,6	12,6	39,0	3,0
básicos	673,0	4,8	37,6	2,3
elaborados	1.107,6	7,8	39,9	3,4
Insumos industriais	4.535,9	32,3	32,9	11,5
básicos	889,8	6,3	21,8	2,3
elaborados	3.646,1	26,0	36,0	14,0
Combustíveis e lubrificantes	3.506,5	25,0	2,8	0,1
básicos	3.253,9	23,2	2,8	0,0
elaborados	252,6	1,8	2,9	1,6
Bens de capital, suas peças e acessórios	2.828,6	20,1	50,8	15,1
bens de capital	1.310,9	9,3	53,3	17,4
peças e acess.	1.517,7	10,8	47,6	12,2
Equipamentos de transporte, suas peças e acessórios	1.042,2	7,4	46,6	1,8
autom. de passag.	0,0	0,0	105,0	0,0
equip. de transp.	295,3	2,1	21,2	0,6
peças e acess.	746,9	5,3	57,0	2,4
Outros bens de consumo	342,3	2,5	51,3	11,5
duráveis	98,6	0,7	57,6	11,5
semi-duráveis	66,3	0,5	78,9	9,9
não-duráveis	177,4	1,3	36,0	12,2
Outros bens não especi- ficados em outra parte	8,2	0,1	40,4	0,3
Total geral das importações	14.044,3	100,0	30,8	7,4

Fonte: CPA.

TABELA III.7
DISTRIBUIÇÃO DAS IMPORTAÇÕES EFETIVAS, SEGUNDO O PROGRAMA
DE IMPORTAÇÕES E SEUS RESPECTIVOS REGIMES ESPECIAIS

(1986)

Valor: US\$ 1.000.000

PROGRAMAS E REGIMES DE IMPORTAÇÃO	Valor CIF	%	Imposto de Importação		Valor da Redução	Aliquotas Médias (%)	
			Calculado	Pago		Nominal	Efet.cobr.
Exportação	2.764,7	23,1	1.386,7	20,3	1.366,4	50,1	0,7
drawback	1.909,2	36,0	922,4	-	922,4	48,3	0,0
beflex	802,9	6,7	447,5	20,2	427,2	55,7	2,5
carajás	51,4	0,4	16,0	-	16,0	31,2	0,0
ident. à export. de manufat.	1,2	0,0	0,6	-	0,6	52,8	0,0
Desenvolvimento Industrial	301,5	2,5	115,9	4,1	111,7	38,4	1,4
mic-cdi	127,7	1,1	57,2	2,9	54,3	44,8	2,2
geimf	23,0	0,2	13,0	-	13,0	56,5	0,0
construção naval	80,5	0,7	9,4	-	9,4	11,6	0,0
informática	9,3	0,0	4,2	1,3	2,9	45,5	13,6
ind. nac. de bens de capital	38,6	0,3	19,0	-	19,0	49,3	0,0
imbel	22,2	0,2	13,0	-	13,0	58,5	0,0
Desenvolvimento Regional	798,8	6,7	487,5	1,0	486,5	61,0	0,1
Zona franca de Manaus	783,4	6,6	479,0	-	479,0	61,1	0,0
Sudam	0,5	0,0	1,3	-	1,3	38,5	0,0
Sudene	14,9	0,1	7,0	1,0	6,0	47,9	7,2
Comunicação	129,6	1,1	22,8	-	22,8	17,6	0,0
papel de imprensa	90,1	0,8	0,2	-	0,2	0,2	0,0
ind. cinemat. e emiss. de rádio	37,2	0,3	21,0	-	21,0	56,4	0,0
Embratel	2,3	0,0	1,6	-	1,6	72,3	0,0
Acordos Internacionais	904,9	7,6	284,6	63,9	226,7	31,5	7,1
Aladi	503,3	4,2	163,3	22,4	140,2	32,5	4,5
Gati	365,6	2,6	71,8	41,5	30,3	22,8	13,2
Pec	78,2	0,7	46,0	-	46,0	59,8	0,0
outros acordos internacionais	7,7	0,1	2,7	-	2,7	35,0	0,0

(continuação)

(continuação)
(1986)

Valor: US\$ 1.000,00

PROGRAMAS E REGIMES DE IMPORTAÇÃO	Valor CIF	%	Imposto Importação		Valor da Redução	Aliquotas Médias (%)	
			Calculado	Pago		Nominal	Efet.cobr.
Bens Inter. Desenvol. Económico	791,4	6,6	240,0	0,9	239,1	30,3	0,1
navegação aérea	364,3	3,0	73,1	-	73,1	20,1	0,0
Embraer	168,1	1,4	625,5	-	625,5	37,2	0,0
inst. cient. e soc. educac.	87,7	0,7	32,0	-	32,0	36,5	0,0
união, estados e municípios	48,2	0,4	13,9	-	13,9	28,9	0,0
sementes e reprodutores	21,1	0,2	2,2	-	2,2	10,5	0,0
bens inter. p. desenv. económico	102,0	0,9	56,2	0,9	55,3	55,1	0,9
Transporte	55,9	0,5	29,5	-	29,5	52,7	0,0
Ebto	40,3	0,4	20,8	-	20,8	51,6	0,0
Efsa	15,6	0,1	8,7	-	8,7	55,7	0,0
Energia	398,0	3,3	181,8	-	181,8	45,6	0,0
Energia elétrica	159,7	1,3	82,8	-	82,8	51,8	0,0
Petrobrás	106,4	0,9	45,8	-	45,8	43,0	0,0
Itaipu	44,8	0,4	25,0	-	25,0	56,7	0,0
Programa nuclear	87,7	0,7	28,1	-	28,1	32,1	0,0
Comissão de Política Aduaneira	2.705,7	22,6	876,2	32,0	844,2	32,4	1,2
Regimes Diversos	29,5	0,2	11,1	2,2	8,9	37,7	7,6
Derivados de Petróleo	31,5	0,3	-	-	-	0,0	0,0
Recolhimento Integral	3.044,5	25,5	1.030,9	1.030,9	-	33,9	33,9
TOTAL INCLUINDO TRIGO E PETRÓLEO	11.955,9	100,0	4.666,9	1.155,5	3.511,4	39,0	9,7
Trigo	280,6	1,8	126,2	-	126,2	44,9	0,0
Petróleo em bruto	3.320,7	21,3	-	-	-	IU(**)	IU(**)
Total Excluindo Trigo e Petróleo	11.955,9	76,9	-	-	-	-	-
TOTAL GERAL	15.557,2	100,0	4.793,1	1.155,5	3.637,6	30,8	7,4

Fonte: CIEF e CPA
(*) Imposto Único

TABELA III.8
 FREQUÊNCIA DE ATOS NORMATIVOS DA CPA, CONDEX, CACEX E AF,
 QUE SANCIONARAM OU REVOGARAM BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS(*)

GÊNEROS DAS ATIVIDADES	VIGÊNCIA										TOTAL
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	
Extrativa Vegetal	-	-	-	-	-	1	-	-	1	1	3
Produtos Agrícolas	4	4	2	8	6	23	11	12	15	10	95
Agropecuária	2	3	1	3	1	3	2	1	1	1	18
Extrativa min.não metal.	5	18	11	10	9	6	10	8	8	8	93
Produtos min. não metal.	1	1	1	1	2	10	2	-	-	-	18
Metalúrgica	31	32	19	8	10	68	4	3	1	2	178
Mecânica	6	18	13	13	3	72	-	-	1	-	126
Material elétrico e comum	6	9	7	7	5	22	5	4	3	2	70
Material de transporte	6	4	2	-	-	18	1	-	-	1	32
Madeira	1	5	5	5	5	-	3	4	4	1	33
Mobiliário	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Papel e papelão	1	2	1	1	1	2	1	1	1	1	12
Borracha	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Couros, peles e prod. similares	1	1	1	1	1	2	2	1	2	2	14
Química	69	43	43	45	26	99	34	21	19	10	409
Prod. Farmac. e veterinários	2	3	4	5	7	10	5	7	6	5	54
Perfumarias, sabões e velas	1	1	1	1	1	2	2	1	2	1	13
Prod. de matérias plásticas	1	1	1	1	1	2	2	1	2	1	13
Têxtil	1	-	-	4	4	18	2	1	1	1	32
Vest., calç. e art. de tec.	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	3
Produtos alimentares	3	6	6	8	11	28	19	12	18	17	128
Bebidas	3	2	-	-	-	9	-	-	-	-	14
Fumo	1	1	2	1	2	2	1	2	1	2	15
Editorial e gráfica	1	1	-	1	-	-	1	-	1	1	6
Diversos	4	-	-	-	-	27	-	-	-	-	31
TOTAL	151	156	121	124	96	429	108	80	88	68	1.421

Fonte: Reproduzido de Guimarães (1986).

(*) Frequência subestimada. Inclui apenas atos normativos possíveis de serem inseridos em somente um setor-matriz; exclui 7 resoluções da CPA, 8 resoluções do CONDEX e 11 comunicados CACEX que, por serem abrangentes, receberam tratamento diferenciado.

Para se ter uma idéia, em 1982, 69% das exportações gozavam de algum tipo de incentivo na forma de subsídio fiscal ou financiamento a taxas privilegiadas. Portanto, no caso brasileiro, parece haver uma estrita correlação entre os esquemas de incentivo à exportação e a estrutura de proteção. Essa combinação de mecanismos deveria ser capaz de assegurar que os elevados custos de importação não comprometessem o desempenho exportador da economia.

Em síntese, a política de importações implementada no Brasil após o segundo choque do petróleo levou ao apogeu um estilo de intervenção gerado gradualmente ao longo das três décadas anteriores, em que o governo autorizava apenas a importação de produtos complementares à oferta local estritamente indispensáveis ao funcionamento da economia, implantando-se um verdadeiro sistema de reserva de mercado para a indústria local. Por outro lado, a instabilidade macroeconômica resultante dos choques externos e da aceleração inflacionária tornou cada vez mais complexa a administração da política cambial. Ao período de estabilidade propiciada pela política de minidesvalorização cambial durante a década de 70, seguiu-se uma década de intensa instabilidade, que se perpetua até os dias de hoje.

A tentativa de alterar o quadro descrito acima foi uma das prioridades do novo governo que tomou posse em março de 1990. A liberalização da economia e as mudanças na área cambial e da política de importações foram apresentadas à nação como peças importantes do programa de reformas a

ser implementado pelo Governo Collor. Partiu-se de um diagnóstico que contemplava dois aspectos. O primeiro, de que o aparato protecionista, que prevalecera até então, propiciava à indústria local níveis de proteção muito superiores às suas necessidades. O segundo, de que qualquer estratégia para a retomada do crescimento econômico deveria levar em conta a necessidade de estabelecer uma política de importações ajustada ao perfil de uma economia que já havia superado a etapa de substituição de importações e cujo crescimento passaria a depender da estabilização econômica e da possibilidade de se integrar competitivamente sua indústria no mercado internacional.

Todavia, ao fazer uma avaliação preliminar dos novos rumos tomados na gestão das políticas cambial e de importações, após o Plano Collor, percebe-se que as alterações no mercado de câmbio e a desmontagem do aparato protecionista produziram duas ordens de incertezas, uma de curto-prazo relacionada à condução da política cambial e outra de longo prazo relacionada com o formato da nova estrutura protecionista.

Na área cambial, a implantação do sistema de taxas flutuantes de câmbio, embora significasse um menor grau de intervenção das autoridades econômicas no mercado e possivelmente uma menor instabilidade das taxas de câmbio, acabou gerando maior incerteza no mercado, na medida que o governo optou por atrasar sistematicamente o câmbio na tentativa de manter expectativas positivas quanto ao sucesso do programa de estabilização.

Quanto à política de proteção, os avanços obtidos no primeiro momento com a eliminação das restrições não-tarifárias, a revisão dos regimes especiais de importação e a fixação de um cronograma de redução tarifária até 1994 estão sendo seguidos por um período de indefinição, devido à ausência de diretrizes claras quanto ao formato da nova estrutura protecionista. Dado que a estrutura de proteção à indústria passou a basear-se apenas na ação das tarifas aduaneiras, seria de se esperar que o governo definisse o tipo de aparato protecionista que irá usar no futuro, uma vez que a política de importações não pode depender apenas do manejo das tarifas aduaneiras, mas de um conjunto de mecanismos relativos à política tecnológica, à política de compras do governo, legislação antitruste e regras para a normalização de produtos importados, e outros instrumentos com legislação já aprovada (como os códigos antidumping e antisubsídios do GATT), mas pouco aplicados em função da ausência de um aparato institucional adequado.

IV. COMÉRCIO INTRA-REGIONAL E ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA: UMA ANÁLISE DO COMÉRCIO INTRA- INDÚSTRIA ENTRE O BRASIL E OS PAÍSES DA ALADI

Uma das características marcantes das relações econômicas na ALADI é a fragilidade dos vínculos comerciais entre os países da região. Conforme vimos nas seções II e III, grande parte

das dificuldades enfrentadas pelos projetos de integração na América Latina decorrem da estratégia comercial adotada pelo Brasil a partir da década de 70, que implicou crescente isolamento em relação aos seus parceiros da ALADI. A adoção de uma política industrial orientada essencialmente para a substituição de importações impediu que o Brasil, como maior economia da região, exercesse o papel de pólo dinamizador do comércio intra-regional, criando, via importações, poder de compra nas economias da região. É importante salientar que este estilo de industrialização não só afetou o montante das transações entre os países membros da ALADI, como também fixou um padrão de intercâmbio regional onde as trocas de produtos ocorrem exclusivamente entre setores, nos quais as importações são complementares e não competitivas em relação à oferta local.

Este quadro estrutural se reforçou durante a primeira metade da década de 80, quando a crise da dívida externa gerou um estado de crescente estabilidade cambial e conduziu à implementação de políticas rígidas de controle das importações. Neste contexto tornaram-se remotas as possibilidades de se estabelecer transações intra-industriais estáveis.

Segundo a literatura sobre o assunto, os determinantes do comércio intra-industrial estão relacionados com duas ordens de fatores: a existência de economias de escala e de padrões de concorrência industrial baseados em diferenciação de produtos e segmentação de mercado. Estes

elementos desempenham um papel importante na determinação das configurações produtivas e do padrão de comércio entre os países. Como resultado, os fluxos de comércio internacional deixam de ser explicados exclusivamente pelas diferenças na dotação de fatores e conseqüente especialização produtivas dos países, e passam a incorporar trocas entre produtos de uma mesma indústria. Assim, como condição para o melhor aproveitamento das economias de escala, a especialização na produção de bens específicos dentro de cada indústria acaba por manifestar-se na forma de um novo tipo de comércio, que se caracteriza na troca de bens diferenciados produzidos por uma mesma indústria localizada em países diferentes. A integração entre economias distintas através de vínculos de comércio intra-industrial pode abranger fluxos de natureza distinta: importações competitivas que atendem uma fração da demanda interna; contratos de fornecimento de longo prazo envolvendo compra e venda de produtos de firmas independentes de uma mesma indústria localizada em países diferentes; e comércio intra-firma.

A Tabela IV.1 descreve o padrão de comércio do Brasil com os países da ALADI, através da participação dos intercâmbios inter e intra-industrial, no total do fluxo de comércio. As evidências ali apresentadas reforçam o argumento desenvolvido nos parágrafos anteriores: não há nenhum país em que as transações intra-indústria sejam a forma dominante de comércio. Entre os membros da ALADI, apenas a Argentina e o México mantêm vínculos de comércio intra-industrial mais

Tabela IV.1
 COMÉRCIO INTRA-INDUSTRIAL E INTER-INDUSTRIAL (1979-81/1986-88)
 PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DO FLUXO DE COMÉRCIO (X+M)

Tipo de Comércio	INTRAIND.		INTERIND. exp. líq.		INTERIND. imp. líq.		BAIXO VOL. DE COMERC.	
	79-81 (%)	86-88 (%)	79-81 (%)	86-88 (%)	79-81 (%)	86-88 (%)	79-81 (%)	86-88 (%)
país								
Argentina	37.1	37.2	34.1	27.6	27.8	35.2	1.0	d
Bolívia	3.2	4.6	63.4	93.2	31.2	2.2	2.2	d
Chile	5.2	21.1	48.9	42.4	45.2	36.5	0.7	d
Colômbia	8.5	0.6	91.2	93.3	0.2	6.1	0.1	d
Equador	0.1	d	69.9	97.3	29.6	2.7	0.4	d
México	16.7	44.9	40.7	39.2	42.5	15.9	0.1	d
Paraguai	5.9	12.6	67.4	68.6	22.9	18.8	3.8	d
Peru	8.2	23.5	51.5	60.2	40.2	16.3	0.1	d
Uruguai	20.5	28.6	51.1	38.0	28.0	33.4	0.4	d
Venezuela	2.3	6.5	29.7	66.3	67.9	27.2	0.1	d

Fonte: ALADI

Obs: d = valores desprezíveis.

significativos com o Brasil. Não por acaso, estes são os países da região que apresentam maior grau de desenvolvimento relativo. Os níveis mais elevados de renda desses países, a maior diversificação de suas pautas de produção e a semelhança das respectivas estruturas de demanda propiciam condições para o desenvolvimento do comércio intra-industrial. Para os demais países poucos são os setores de comércio intra-industrial em que o intercâmbio total de mercadorias alcança valores significativos (ver Tabelas IV.2a e IV.2.b).

TABELA IV.2A
 INDÚSTRIAS A 3 DÍGITOS CIIU COM ICI > 0.5
 BRASIL X ALADI E BRASIL X RESTO DO MUNDO (1979-81)

Países	Setores	Bi	(X+M)
Argentina	384-material de transporte	0.96	105.2
	351-subst.químicas indust.	0.93	118.7
	352-outros prod.químicos	0.86	38.6
	385-equip.científ. e ótico	0.82	10.2
	290-outros minerais	0.79	4.1
	362-vidro e prod. de vidro	0.73	14.6
	311-prod.alimentícios	0.72	233.6
	353-refin. de petróleo	0.67	125.6
total	8		
Bolívia	290-outros minerais	0.78	0.1
	353-refin. de petróleo	0.74	5.7
	331-madeira e prod.exc.mov.	0.63	0.7
	372-ind.met.não-ferrosos	0.50	0.9
total	4		
Colômbia	342-produtos editoriais	0.95	0.4
	323-couro e prod. de couro	0.91	d
	362-vidro e prod.de vidro	0.89	3.0
	369-prod.min. não-metálicos	0.51	1.9
	941-pelíc. cinematográficas	0.50	d
total	5		
Chile	351-subst.químicas indust.	0.80	33.8
	353-refin. de petróleo	0.75	6.0
	362-vidro e prod. de vidro	0.51	4.4
total	3		
Equador	941-pelíc. cinematográficas	1.00	d
	111-agricultura	0.73	d
total	2		
México	342-produtos editoriais	0.95	0.9
	352-outros prod.químicos	0.93	55.9
	362-vidro e prod. de vidro	0.87	11.9
	230-minerais metálicos	0.78	8.6
	390-outras manufaturas	0.76	4.3
	383-máquin. e acess. elétr.	0.73	85.9
	311-produtos alimentícios	0.51	12.7
total	7		
Paraguai	941-pelíc. cinematográficos	0.67	d
	352-outros prod. químicos	0.62	30.6
total	2		

continuação

continuação...

Países	Setores	Bi	(X+M)
Peru	311-produtos alimentícios	0.90	10.2
	342-produtos editoriais	0.81	d
	313-bebidas	0.78	d
	351-subst. químicas indust.	0.78	6.7
	111-agricultura	0.76	2.5
	290-outros minerais	0.61	2.0
	321-produtos têxteis	0.58	0.6
	121-silvicultura	0.53	d
total	8		
Uruguai	369-prod.min.não-metálicos	0.98	3.6
	111-agricultura	0.96	40.4
	290-outros minerais	0.96	1.9
	324-calçados de couro	0.91	1.0
	321-produtos têxteis	0.82	9.1
	352-outros prod. químicos	0.82	10.3
	941-pelíc. cinematográficas	0.80	d
	351-subst. químicas indust.	0.68	31.8
	390-outras manufaturas	0.66	1.5
362-vidro e prod. de vidro	0.51	4.9	
total	10		
Venezuela	351-subst. químicas indust.	0.88	20.6
	941-pelíc.cinematográficas	0.65	d
	342-produtos editoriais	0.63	0.5
total	3		
Resto do Mundo	111-agricultura	0.97	2380.4
	384-material de transporte	0.97	2323.3
	355-produtos de borracha	0.96	113.0
	371-prod.bás. de ferro aço	0.94	1255.9
	390-outras manufaturas	0.90	123.3
	313-bebidas	0.83	139.3
	341-papel e prod. de papel	0.65	618.8
	353-refin. de petróleo	0.61	842.9
	381-prod.metálicos exc.maq.	0.59	368.0
	352-outros prod. químicos	0.57	462.0
	290-outros minerais	0.53	231.6
	369-prod.min. não-metálicos	0.51	121.9
total	12		

Fonte: ALADI

Bi - índice de Comércio Intra-indústria = $1 - |X+M| / (X-M)$

X - Exportações Brasileiras em Milhões de dólares correntes, Média Anual.

M - Importações Brasileiras em Milhões de dólares correntes, Média Anual.

d - Valores Desprezíveis.

TABELA IV.2B
 INDÚSTRIAS A 3 DÍGITOS CIIU COM ICI > 0.5
 BRASIL X ALADI E BRASIL X RESTO DO MUNDO (1986-88)

Países	Setores	Bi	(X+M)
Argentina	353-refin. de petróleo	0.94	45.1
	382-máquinas exc. elétricas	0.94	98.6
	313-bebidas	0.92	2.5
	341-papel e prod. de papel	0.84	25.2
	384-material de transporte	0.83	91.4
	352-outros prod. químicos	0.82	41.7
	342-produtos editoriais	0.78	2.5
	321-produtos têxteis	0.78	12.9
	290-outros minerais	0.78	13.0
	381-prod.metálicos exc. maqu.	0.75	6.4
	351-subst.química indust.	0.74	198.4
	121-silvicultura	0.67	d
	332-móveis de mad. e acess.	0.57	d
total	13		
Bolívia	111-agricultura	0.76	9.6
	331-madeira e prod. exc. mov.	0.51	0.9
total	2		
Colômbia	322-vestuário	0.78	0.7
	323-couro e prod.de couro	0.71	0.3
	312-produtos alimentícios	0.66	0.2
Total	3		
Chile	311-produtos alimentícios	0.87	8.4
	341-papel e prod de papel	0.86	37.5
	111-agricultura	0.79	45.4
	351-subst.químicas indust.	0.63	77.9
	121-silvicultura	0.60	1.5
total	5		
Equador	331-madeira e prod.exc.mov.	0.88	d
	311-produtos alimentícios	0.70	3.0
Total	2		
México	352-outros prod.químicos	0.96	51.4
	356-produtos plásticos	0.90	0.5
	230-minerais metálicos	0.85	13.2
	121-silvicultura	0.84	0.9
	341-papel e prod.de papel	0.81	9.9
	321-produtos têxteis	0.80	2.6
	384-material de transporte	0.73	29.6
	362-vidro e prod. de vidro	0.63	3.7
	351-subst.químicas industr.	0.52	60.8
Total	9		

continuação...

continuação...

Países	Setores	Bi	(X+M)
Paraguai	121-silvicultura	0.98	d
	323-couro e prod.de couro	0.71	1.5
	352-outros prod.químicos	0.65	22.8
	311-produtos alimentícios	0.59	31.8
Total	4		
Peru	321-produtos têxteis	0.64	1.6
	121-silvicultura	0.73	0.3
	290-outros minerais	0.69	3.3
	311-produtos alimentícios	0.68	14.8
	372-prod.bás.met.não ferroso	0.67	52.9
total	5		
Uruguai	321-produtos têxteis	0.96	22.4
	324-calçados de couro	0.92	1.3
	111-agricultura	0.86	60.1
	356-produtos plásticos	0.71	1.3
	351-subst.químicas indust.	0.64	96.7
	362-vidro e prod. de vidro	0.62	2.4
	342-produtos editoriais	0.61	0.8
	369-prod.min.não metálicos	0.59	2.0
total	8		
Venezuela	351-subst.químicas indust.	0.65	31.9
Total	1		
Resto do mundo	356-produtos plásticos	0.87	77.3
	130-pesca	0.85	189.2
	382-máquinas exc. elétricas	0.83	3097.5
	121-silvicultura	0.82	24.1
	369-prod.min.não metálicos	0.81	147.3
	362-vidro e prod.de vidr	0.79	62.3
	352-outros prod.químicos	0.79	510.5
	311-produtos alimentícios	0.77	1011.9
	390-outras manufaturas	0.62	78.3
	381-prod metálicos exc.maq.	0.68	316.3
	383-máquin.e acess.elétric.	0.64	2094.3
	351-subst.químicas ind.	0.63	3110.8
	342-produtos editoriais	0.60	92.0
	384-material de transporte	0.56	3068.1
total	14		

Fonte: ALADI

Bi - Índice de Comércio Intra-indústria = $1 - |X+M| / (X-M)$

X - Exportações Brasileiras em Milhões de dólares correntes, Média anual.

M - Importações Brasileiras em Milhões de dólares correntes, Média anual.

d - Valores desprezíveis.

No caso do México o número de setores nos quais prevalece esse tipo de comércio cresceu de 7 para 9 (ver Tabelas IV.2a e IV.2b), o que foi acompanhado pela expansão da participação do fluxo de comércio intra-industrial de 16.7% para 44.9% do total do intercâmbio ente os países. Já no caso da Argentina, embora tenha havido um crescimento de 8 para 13 do número de setores nos quais prevalece o comércio intra-industrial, a participação desse tipo de comércio no intercâmbio total entre os países manteve-se constante quando comparamos o triênio 1979-81 com o triênio 1986-88.

A manutenção dos níveis relativos de comércio intra-industrial entre Brasil e Argentina ao longo da década de 80, acompanhada do aumento do número de setores de comércio intra-industrial, serve para ilustrar a intensificação do intercâmbio comercial entre os dois países a partir da segunda metade da década de 80, quando as duas economias começaram a somar esforços para a retomada dos projetos de integração econômica na região e medidas de liberalização do comércio passaram a ser adotadas pelos países. Entretanto, a recuperação gradual dos níveis de comércio resultou basicamente da ampliação da exportação de produtos manufaturados pelo Brasil e de produtos primários pela Argentina, isto é, prevalece o comércio inter-industrial, abrangendo aquele conjunto de produtos em que os dois países possuem vantagens comparativas. Contudo, é bem provável que a redefinição dos horizontes da integração econômica na região possa promover a abertura de novos espaços comerciais para o intercâmbio intra-

industrial, na medida em que um conjunto maior de setores e indústrias passarem a enxergar o mercado do país vizinho como um mercado a ser testado e desenvolvido e cuja demanda terá importância crescente no futuro. Esse exercício recíproco de prospecção dos mercados nacionais empreendidos por diferentes firmas estabelecidas em ambos os países, associado às eventuais oportunidades propiciadas por curtos períodos de relativa estabilidade cambial, devem ser os fatores relevantes para explicar o crescimento do número de setores em que prevaleceu, a partir da segunda metade da década de 80, o intercâmbio intra-industrial.

A tendência à integração de novos setores ao padrão de comércio intra-industrial entre Brasil e Argentina pode ser exemplificada pelo maior dinamismo do comércio bilateral de bens de capital, verificado a partir da segunda metade dos anos 80 e pelo potencial de comércio intra-industrial a ser explorado em outros setores, principalmente nos complexos metal-mecânico e químico, pois são exatamente estes setores em que o intercâmbio total de mercadorias já alcança níveis mais significativos (ver Tabelas IV.2a e IV.2b). O Acordo de Integração Brasil-Argentina estabeleceu um conjunto de mecanismos visando promover o incremento do intercâmbio comercial, entre eles o protocolo de bens de capital. Com a entrada em operação do acordo sobre bens de capital, pôde-se verificar, já a partir de 1987, um maior equilíbrio no intercâmbio entre os dois países, como resultado do aumento significativo de exportações de bens de capital da Argentina para o Brasil. Assim, o setor

de bens de capital, que não figurava no triênio 1979-81 na lista dos setores de comércio intra-industrial, passou a fazer parte dessa lista no triênio 1986-88 (ver Tabela III.2b).

Não obstante a maior relevância dos vínculos de comércio intra-industrial entre o Brasil, a Argentina e o México, durante a maior parte da década de 80, parece terem sido escassas as possibilidades de desenvolvimento desse tipo de comércio, principalmente em função da instabilidade cambial e da adoção de rígidos instrumentos de controle das importações por parte do Brasil. Dentro deste contexto, não há possibilidade de se estabelecerem vínculos de comércio, sejam eles baseados em importações competitivas, pois a gestão da política de importações está submetida à lógica da administração da escassez de divisas, sejam na forma de contratos de fornecimento de insumos estabelecidos entre firmas independentes, que dificilmente podem manter-se no longo prazo caso prevaleça um ambiente marcado pela instabilidade das taxas de câmbio.

Restaria apenas o comércio intra-industrial baseado no intercâmbio intra-firmas. Este tipo de intercâmbio resulta basicamente da distribuição espacial de firmas multinacionais que possuem plantas produtivas operando simultaneamente em mais de um desses países. As firmas manteriam relações comerciais entre as filiais instaladas em diferentes países como estratégia que permite o aproveitamento de economias de escala e redução de custos propiciadas por trocas de partes e peças ou

de produtos acabados. Segundo sugere Araújo Jr. (1991), em um estudo sobre as perspectivas da integração no Cone Sul, a rigor a única modalidade viável de comércio intra-industrial entre Brasil e Argentina durante a década de 80 teria sido o comércio intra-firmas. Seria lícito afirmar que esta conclusão não é válida apenas para o intercâmbio comercial o Brasil com a Argentina, mas também prevaleceria no caso do comércio intra-industrial entre o Brasil e o México. Embora limitado a um conjunto muito pequeno de firmas - Saab Scania, Fiat e AutoLatina no caso do comércio Brasil-Argentina e Kodak no caso do comércio Brasil-México, as indústrias de material de transporte e de produtos químicos industriais são os dois casos que ilustram o intercâmbio intra-firmas entre Brasil e Argentina e Brasil e México (ver Tabelas IV.2a e IV.2b).

Além da Argentina e do México, o Brasil mantém vínculos relevantes de comércio intra-industrial na ALADI apenas com o Uruguai, muito embora tenha aumentado, ao longo da década de 80, a importância do intercâmbio intra-industrial mantido com o Chile (ver Tabelas IV.2a e IV.2b). No que se refere ao comércio entre o Brasil e o Uruguai, a maior intensidade do intercâmbio intra-industrial, quando comparado com o desempenho de outros países da ALADI que alcançaram níveis de desenvolvimento econômico semelhante ao da economia uruguaia, provavelmente pode ser justificado pela proximidade desse país em relação aos grandes centros consumidores do Brasil. O intercâmbio entre as indústrias de tintas, as indústrias têxteis e as

indústrias de couros e calçados são responsáveis pela maior fatia do comércio intra-industrial entre os dois países.

Para os demais países da região o padrão de comércio caracteriza-se pela predominância significativa do intercâmbio inter-industrial (ver Tabelas IV.3a e IV.3b). Como a economia brasileira é, entre as economias da região, aquela que mais avançou no processo de substituição de importações, apresentando, portanto, uma estrutura industrial bastante complexa e desenvolvida, as relações comerciais brasileiras mantidas com a maior parte de seus vizinhos latino-americanos são baseadas fundamentalmente no aproveitamento de vantagens comparativas, com a exportação de manufaturados pela economia brasileira e a exportação de bens primários por parte das demais economias da região. Sem dúvida, no caso destes países, o comércio intra-industrial é registrado em setores em que o intercâmbio total de mercadorias é muito pequeno e pode ser explicado basicamente pela volatilidade do câmbio, que gera fluxos de exportação ou importação em direção a uma determinada economia, dependendo da taxa de câmbio prevalecente em determinado período. Algumas considerações de ordem metodológica devem ser feitas em relação a esta questão. Em primeiro lugar, a comparação dos índices de comércio intra-industrial por triênios - 1979-81 e 1986-88 - pode conter distorções ao abranger períodos muito longos, durante os quais, com certeza, ocorreram variações muito acentuadas da taxa de câmbio. Neste sentido, os índices de comércio intra-indústria calculados para os

triênios podem estar superestimados. Segundo, dada a fragilidade dos vínculos de comércio intra-industrial entre o Brasil e os países da ALADI e a existência de um reduzido conjunto de setores onde esta modalidade de comércio é praticada, os resultados obtidos com o cálculo dos índices de comércio intra-industrial a quatro dígitos da CIIU, quando comparados com os resultados a três dígitos, certamente não conduziram a elaboração de conclusões distintas das que foram obtidas neste trabalho.

V. O BRASIL E OS INSTRUMENTOS DO TRATADO DE MONTEVIDÉU DE 1980

Ao estabelecer em 1980 uma ampla revisão dos princípios que haviam regido o processo de integração latino-americano ao longo de duas décadas, o Trabalho de Montevideu definiu, através da criação da ALADI, uma nova concepção de integração, que concedia aos estados membros ampla liberdade na formulação de suas políticas internas e maior flexibilidade para firmar acordos bilaterais ou entre grupos de países, em detrimento da definição de regras rígidas de aplicação de mecanismos multilaterais, cuja utilização, no âmbito da extinta ALALC, havia apresentado resultados pouco satisfatórios em relação ao objetivo de longo prazo de estabelecer um mercado comum latinoamericano. Assim, três dos principais instrumentos da ALALC foram abandonados com o advento da nova associação: a cláusula de nação

mais favorecida, que estendia obrigatoriamente a todos os países membros as preferências comerciais negociadas bilateralmente, a meta de estabelecer uma tarifa externa comum para os países não-membros, e a existência de prazos fixos para o cumprimento de etapas determinadas do processo de integração.

Já durante a década de 1970, os acordos de desgravação aduaneira - principal instrumento de negociação da ALALC - haviam sido gradativamente abandonados. Os países membros do acordo demonstravam uma opção clara por fortalecer os vínculos comerciais com os países desenvolvidos, com os quais não era necessário envolver-se em complicados processos de negociação multilaterais, que poderiam implicar a perda de autonomia na condução da política comercial ou a concessão de desgravações tarifárias não desejadas.

Com a assinatura do Tratado de Montevideu foram definidos diversos instrumentos para promover e regular as transações entre as economias da região. No entanto, ao longo da década de 80, os empreendimentos de promoção do comércio na região apoiaram-se em três principais mecanismos: os Acordos de Alcance Parcial (AAP), que estabeleceram margens de preferência aplicáveis a uma lista de produtos negociada bilateralmente; a Preferência Regional (PTR), cujas margens máximas atingiam, quando da sua implantação em 1984, 20% e hoje já alcançam, em alguns casos, até 48%, aplicáveis a todos os bens que entram no comércio intra-regional, menos aqueles incluídos nas listas

nacionais de execução; e o Programa Regional de Recuperação e Expansão do Comércio (PREC), iniciado em 1989, que estabelece margens de preferência de até 80% aplicáveis aos bens que integram a pauta atual de importações adquiridas de países de fora da região.

Todavia, as novas perspectivas para o processo de integração latino-americana, surgidas com o advento da ALADI, foram abortadas pela nova conjuntura internacional. O contexto da década de 1970, marcado pelo crescimento do comércio mundial e facilidade de acesso a fontes de financiamento, foi substituído, em princípios da década de 1980, por uma mudança radical no cenário internacional. A crise do mercado internacional de crédito produziu, no plano das relações comerciais entre os países da ALADI, uma escalada do protecionismo. Como cada país passou isoladamente a empregar um conjunto cada vez mais amplo de mecanismos de controle das importações, sem discriminar as compras realizadas na região daquelas provenientes do resto do mundo, o resultado sobre o comércio intra-ALADI foi desastroso e ineficaz em termos de ajuste de balanço de pagamentos, uma vez que a redução das importações de cada país foi acompanhada por redução proporcional das exportações. Nem mesmo a criação da ALADI, com o pragmatismo de sua atuação, acompanhada da definição de instrumentos de negociação comercial mais flexíveis foi suficiente para reverter a queda do intercâmbio comercial entre os países membros.

Assim, um dos principais obstáculos ao desenvolvimento do comércio entre os membros da ALADI na década de 1980 foi a crise da dívida externa, que levou as economias da região a adotarem políticas rígidas de controle das importações. Todavia, a partir de meados da década de 1980, mesmo permanecendo as restrições externas, houve uma mudança de orientação na política de importações. A maioria dos países da ALADI passou a implementar programas de liberalização comercial com o propósito de aumentar a eficiência e competitividade de seus parques produtivos. Se, como regra da ALADI, a flexibilidade e autonomia de cada país na condução de suas respectivas políticas comerciais constituiu de fato um obstáculo à integração econômica, parece, no entanto, que um cenário mais propício à integração latino-americana se formou a partir da implementação de políticas de importação de cunho mais liberal pelos países da ALADI.

Ademais, os esforços integracionistas desenvolvidos entre Argentina e Brasil, que resultaram na assinatura em 1986 do Programa de Integração Argentina-Brasil, contribuíram para reverter o quadro da primeira metade da década de 80 e permitiram a recuperação gradual dos níveis de comércio entre os dois países. Um dos protocolos do Acordo Brasil-Argentina, por exemplo, determinava que, no âmbito da ALADI, deveria ser concluída a renegociação do Acordo de Alcance Parcial nº 1 (AAP-1), bem como detalhava critérios segundo os quais a renegociação deveria ser conduzida. Cumpridos esses ditames, a partir de janeiro de 1987, uma parcela relevante do comércio bilateral

passou a ser regulada por esse instrumento que assegurou, além de reduções tarifárias significativas, a não aplicação de outras barreiras comerciais aos bens incluídos no Acordo (ver Tabela V.1).

A participação da Argentina e do Brasil no esforço de integração da América Latina através da proposta de formação de um mercado comum entre as duas economias revestiu-se de especial importância, dado que, ao longo da década de 80, aproximadamente 70% do comércio da região envolveu os dois países. Esse fato por si só dispensa a apresentação de outras evidências para demonstrar que as políticas comerciais implementadas nesses dois países, bem como o desenvolvimento de esforços conjuntos de integração, produzirão conseqüências decisivas para o destino do projeto de integração latino-americano. Tanto parece ser verdade que o Programa de Integração Argentina-Brasil, um projeto essencialmente bilateral e nesse sentido em consonância com a nova concepção integracionista proposta pelo Tratado de Montevidéu de 1980, evoluiu em direção a uma proposta de caráter multilateral, tornando-se o embrião do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL), com a incorporação das economias do Paraguai e do Uruguai no projeto de integração.

Do ponto de vista da utilização dos instrumentos de negociação comercial efetivados pelo Tratado de Montevidéu de 1980, a assinatura do Protocolo de Integração Brasil-Argentina e a proposta do MERCOSUL tendem a criar, no longo

Tabela V.1
IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DA ALADI, SEGUNDO OS INSTRUMENTOS DE NEGOCIAÇÃO E PAÍSES DE PROCEDÊNCIA (1)
 (em milhões de dólares)

Acordo	ACORDOS DE ALCANCE PARCIAL (*)				ACORDOS REGIONAIS DE ABERTURA DE MERCADOS				PREFERÊNCIA TARIFARIA REGIONAL				COMÉRCIO NÃO NEGOCIADO			
	1986		1989		1986		1989		1986		1989		1986		1989	
País	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
ARGENTINA	542.8	45.9	986.6	43.5	0	0	0	0	0.6	50	6.2	31.3	160.6	30.3	147.9	28.7
BOLÍVIA	0.7	d	1.1	d	2.5	100	10.7	3.9	0	0	0	0	7.1	1.4	10.2	1.9
COLOMBIA	1.7	0.1	6.1	0.3	0	0	0	0	0	0	0	0	2.8	0.5	7.4	1.5
CHILE	242.5	20.5	427.1	18.9	0	0	0	0	0	0	0	0	25.7	4.9	65.1	12.6
EQUADOR	3.1	0.3	5.2	0.2	0	0	2.1	0.7	0	0	0	0	13.3	2.5	0	0
MÉXICO	56.7	4.8	113.6	5	0	0	0	0	0.6	50	11.7	59.1	76.4	14.4	40.6	7.9
PARAGUAI	88.4	7.5	86.9	3.8	0	0	256.1	95.4	0	0	1.9	9.6	56.9	10.8	5.8	1.1
PERU	34.5	2.9	151.2	6.7	0	0	0	0	0	0	0	0	33.6	6.3	6.5	1.3
URUGUAI	213.3	18	472.5	20.9	0	0	0	0	0	0	0	0	59.3	11.2	39.1	7.4
VENEZUELA	0	0	15.4	0.7	0	0	0	0	0	0	0	0	93.5	17.7	193.1	37.4
TOTAL DA AMOSTRA ⁽¹⁾	1183.7	100	2265.7	100	2.5	100	268.9	100	1.2	100	19.8	100	529.2	100	515.7	100
TOTAL DO ACORDO ⁽²⁾	1250.3		2430.7		3.2		277.2		2.5		29.8		567.9		573.5	
(1)/(2)		94.8		93.2		78.1		97		48		66.4		93.2		89.9

Fonte: Ministério da Economia

Obs: (1) considerando amostra de mercadorias MALADI com valor FOB > 500 mil dólares.

(*) incluem os Acordos de Alcance Parcial de Renegociação das Preferências Outorgadas até 1980, os Acordos de Complementação Econômica e os Acordos de Natureza Comercial.

prazo, um cenário favorável à retomada dos instrumentos de negociação de caráter multilateral como elementos preponderantes do processo de integração latino-americano. Porém, ao longo da década de 80, os Acordos de Alcance Parcial foram de fato o instrumento viabilizador do comércio negociado na ALADI. Assim, o principal instrumento de negociação multilateral estabelecido pelo Tratado de Montevidéu de 1980 - a Preferência Tarifária Regional - e os Acordos Regionais de Abertura de Mercados mostraram-se pouco eficazes no sentido de promover um incremento do comércio negociado na região. A Tabela V.1 mostra que, durante a segunda metade da década de 80, a maior parte das importações brasileiras negociadas na ALADI foi realizada através dos Acordos de Alcance Parcial. Além disso, o incremento das importações brasileiras provenientes dos países da região, registrado a partir de 1986, é também explicado pela ampliação das trocas amparadas pelos Acordos de Alcance Parcial, que foi sem dúvida o instrumento mais importante de intermediação do comércio negociado na região ao longo da década de 80. Essa informação serve de evidência para demonstrar a relevância dos mecanismos de negociação bilateral como instrumentos responsáveis pela intensificação das relações comerciais na região. Neste sentido, cabe destacar que três dos mais importantes parceiros comerciais brasileiros na ALADI - Argentina, Uruguai e Chile - tiveram acesso ao mercado brasileiro de importações principalmente através desse instrumento de negociação. Em especial, as exportações da Argentina e do Uruguai para o mercado brasileiro

foram amparadas respectivamente pelo AAP-1 e pelo Protocolo de Expansão Comercial (PEC), ambos acordos de natureza bilateral. Os demais acordos de comércio - a Preferência Tarifária Regional e os Acordos Regionais de Abertura de Mercados - não são relevantes como instrumentos de amparo às exportações de qualquer parceiro comercial na ALADI, à exceção do Paraguai cujas exportações para o Brasil são realizadas em sua maior parte através do Acordo Regional de Abertura de Mercados.

Outro aspecto importante a mencionar é o fato de que, entre 1986 e 1989, enquanto as importações brasileiras não negociadas praticamente permaneciam estacionadas, as importações amparadas por acordos de comércio mais do que duplicaram, passando de 1,2 bilhão de dólares para 2,7 bilhões de dólares. Não obstante este fato, entre o Brasil e a maior parte dos países da região ainda existe um espaço significativo para a ampliação dos fluxos de comércio negociado, embora, desde meados da década de 80, com a implementação de uma política de importações mais flexível por parte do Brasil, tenha havido um incremento significativo do comércio com os países da ALADI, revertendo-se a tendência de decréscimo do intercâmbio verificada a partir do final da década de 70.

Em geral, a prática de negociação comercial entre os países da ALADI substantivada nos Acordos de Alcance Parcial e nos Acordos Regionais tem se baseado na concessão de reduções tarifárias, através da aplicação de margens de preferência que atuam sobre as alíquotas nominais

das tarifas aduaneiras dos respectivos países concedentes. Todavia, como a liberalização comercial intra-ALADI, definida nos termos comerciais, ainda é bastante restrita, privilegiando apenas um conjunto pequeno de fornecedores ou até mesmo um único fornecedor localizado em determinado país, não é difícil verificar situações nas quais fornecedores se apropriam de uma fração da margem de preferência praticando preços de exportação para os países da ALADI superiores aos preços de exportação para outros mercados.

Uma outra perspectiva da análise do comércio exterior brasileiro com os países da ALADI, seguindo a mesma metodologia adotada na seção II, pode ser realizada para investigar a estrutura da pauta de importações brasileiras classificadas segundo o conteúdo tecnológico e os respectivos instrumentos de negociação. Estas informações são apresentadas na Tabela V.2. Algumas evidências ali apresentadas reforçam os argumentos apresentados ao longo do presente trabalho. Observe-se que as importações brasileiras amparadas pelos Acordos de Alcance Parcial - principal instrumento de comércio da ALADI - praticamente se dividem meio a meio entre produtos primários e produtos manufaturados. No caso do comércio não negociado, a situação é completamente distinta: no ano de 1989, por exemplo, menos de 20% das importações brasileiras não amparadas por instrumentos de comércio estavam concentradas em produtos primários.

TABELA V.2
 IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DA ALADI, SEGUNDO OS INSTRUMENTOS DE NEGOCIAÇÃO E O CONTEÚDO TECNOLÓGICO(1)
 (em milhões de dólares)

Acordo	ACORDOS DE ALCANCE PARCIAL(*)				ACORDOS REGIONAIS DE ABERTURA DE MERCADOS				PREFERÊNCIA TARIFARIA REGIONAL				COMERCIO NÃO NEGOCIADO			
	1986		1989		1986		1989		1986		1989		1986		1989	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
I.PRODUTOS PRIMÁRIOS	701.5	59.3	1080.3	47.7	0	0	106.7	39.7	0	0	1.9	9.6	194.4	36.6	97	18.8
agropecuária	644.3	54.4	856.7	37.8	0	0	106.7	39.7	0	0	1.9	9.6	91.2	17.2	39.3	7.6
minerais	57.2	4.9	223.6	9.9	0	0	0	0	0	0	0	0	50.5	9.5	27.1	5.3
petróleo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	52.7	9.9	30.6	5.9
II.MANUFATURAS	482.2	40.7	1185.4	52.3	2.6	100	162.2	60.3	1.2	100	17.9	90.4	334.8	63.4	418.7	81.2
baixo conteúdo tecnológico	139.8	11.8	341.7	15.1	2.6	100	162.2	60.3	1.2	100	1.8	9.1	76.5	14.6	55.5	10.1
médio conteúdo tecnológico	266.6	22.5	523.6	23.1	0	0	0	0	0	0	16.1	81.3	175.8	33.2	302	58.5
alto conteúdo tecnológico	75.8	6.4	320.1	14.1	0	0	0	0	0	0	0	0	82.5	15.6	61.2	11.9
TOTAL (I+II)	1183.7	100	2265.7	100	2.6	100	268.9	100	1.2	100	19.8	100	529.2	100	515.7	81.2
TOTAL DO ACORDO (III)	1250.3		2430.7		3.2		227.2		2.5		29.8		567.9		573.5	
(I+II)/(III)	94.8		93.2		81.3		97		48		66.4		93.2		89.9	

Fonte: Ministério da Economia.

Obs: (1) considerando amostra de mercadorias MALADI com valor FOB > 500 mil dólares.

(*) incluem os Acordos de Alcance Parcial de Renegociação das Preferências Outorgadas até 1980 os Acordos de Complementação Econômica e os Acordos de Natureza Comercial.

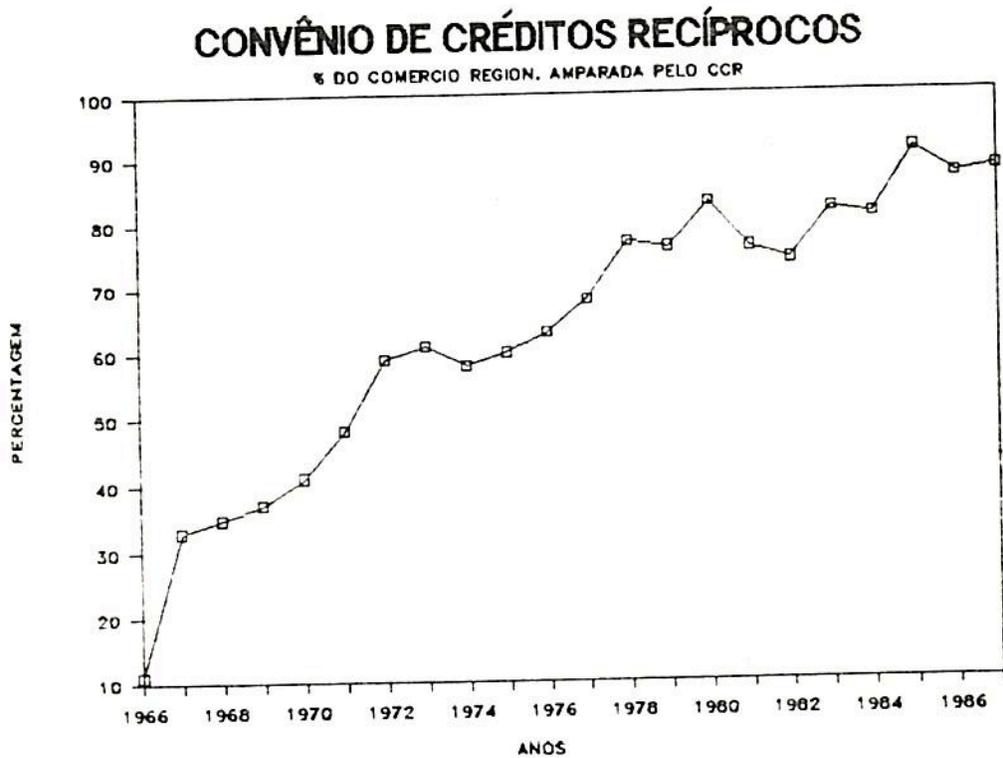
Aqui se pode constatar que os instrumentos de negociação da ALADI reforçam um padrão de comércio caracterizado pelo papel complementar das importações em relação à oferta doméstica de produtos, ou seja, a natureza dos vínculos comerciais estabelecidos na ALADI privilegia a concessão de condições facilitadas de acesso aos mercados nacionais para aqueles produtos em que os parceiros comerciais na região possuem vantagens comparativas naturais ou incontestáveis. Portanto, quando se trata de negociar o acesso de produtos dos países da ALADI para os mercados nacionais da região, as importações facilitadas ocorrem em setores como a agropecuária ou, no caso dos bens manufaturados, em produtos que não concorrem diretamente com a produção local. Mesmo considerando o caso da economia brasileira, em que a competitividade de sua indústria é, em geral, superior à dos demais países da região, ainda assim uma parcela significativa das importações de manufaturados provenientes da ALADI estão sujeitas às mesmas barreiras comerciais que incidem sobre as importações do resto do mundo. Neste caso, é lícito afirmar que a relativa ineficácia dos instrumentos de negociação da ALADI, durante a década de 80, se deveu, em grande medida, à definição e aplicação por parte do Brasil de uma política de importação de caráter discriminatório, que foi pouco seletiva em relação a seus vizinhos da ALADI e,

conseqüentemente, deixou de levar em conta o papel dinamizador exercido pelas importações brasileiras sobre o comércio regional.

Nesse contexto ainda pouco alentador quanto à aplicação dos instrumentos de negociação comercial da ALADI, pelo menos um instrumento funcionou a contento: o Convênio de Créditos Recíprocos (CCR). Criado em 1985, o CCR abrange todos os bancos centrais da região e utiliza como câmara de compensação o Banco Central do Peru. As linhas de crédito são negociadas bilateralmente, em montantes proporcionais aos níveis de comércio das economias envolvidas, e as compensações realizadas quadrimestralmente. Após cada compensação, os saldos são liquidados através do Federal Reserve of New York, cuja interveniência se deve ao fato de que os valores são registrados em dólares.

Como aponta o gráfico V.1, a partir de 1966 parcelas crescentes do comércio intra-regional passaram a ser operadas através do CCR. No início dos anos 70 o nível de transações já era superior a 60%, e nesta década situou-se no intervalo entre 80% e 90%. Numa região cujo comércio é baseado numa moeda de fora da área, um convênio desse tipo cumpre um papel fundamental: o de evitar que a escassez de divisas se transforme num obstáculo ao desenvolvimento das relações comerciais.

Gráfico V.1



VI. CONCLUSÕES

Três eventos ocorridos na década de 80 tornaram-se símbolos da tendência contemporânea de formação de espaços econômicos unificados: o projeto Europa 92, o acordo de livre comércio entre o Canadá e os Estados Unidos, e os esforços de coordenação de políticas macroeconômicas entre os

membros do G7. Tais eventos resultaram de condutas governamentais, empresariais e sindicais orientadas à busca de sistemas produtivos aptos a gerar níveis crescentes de bem estar e de progresso técnico.

Na América Latina, a década passada pode ser vista como uma fase preparatória à adoção das práticas em voga entre os países desenvolvidos. Conforme demonstramos neste trabalho, os últimos anos marcaram o encerramento de uma etapa na história da economia brasileira e de suas relações com os países da região. Enquanto vigorou o padrão de crescimento baseado em substituição de importações, não foi possível que o Brasil desempenhasse a contento o papel que compete às economias de grande porte nos processos de integração, o de promover o intercâmbio regional através da geração de poder de compra nos países vizinhos com suas importações. Na fase atual, as políticas de estabilização e de abertura estão criando as condições necessárias à realização desse papel.

A flexibilidade e o pragmatismo que caracterizaram o Tratado de Montevideu de 1980 permitiram que a ALADI cumprisse uma função estratégica nesses anos de transição, a de preservar a credibilidade dos objetivos integracionistas sob uma conjuntura em que eles se tornaram impraticáveis. Agora, à medida em que se consolidem os empreendimentos em curso na região, como o projeto MERCOSUL, a revitalização do Pacto Andino e a Iniciativa Bush, a Associação estará capacitada a oferecer um fórum de negociações adequado à harmonização dessas metas.

BIBLIOGRAFIA

ARAUJO Jr., J.T. "Reestruturação Industrial e Integração Econômica: as Perspectivas do MERCOSUL". Instituto de Economia Industrial-UFRJ, Rio de Janeiro, 1991, mimeo.

_____, "A Política Comercial Brasileira e a Integração Latinoamericana". Instituto de Economia Industrial - UFRJ, Texto para Discussão nº 233, Rio de Janeiro, 1990.

GUIMARÃES, E.P., et alii. "Descrição e Avaliação das Barreiras Não-Tarifárias no Brasil. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1991.

HELPMAN E. & KRUGMAN P. "Market Structure and Foreign Trade". MIT Press, 1985.

KUME, H. & FARIA, H.B.C. "As Propostas de Mudança no Regime Cambial". Texto para Discussão nº 28, FUNCEX, Rio de Janeiro, 1990, mimeo.

MACHADO, J.B. "Tarifa Aduaneira e Protecionismo no Brasil". Instituto de Economia Industrial-UFRJ, tese de mestrado, Rio de Janeiro, 1990.

TEXTO PARA DISCUSSÃO. IE/UNICAMP

Fazem parte desta Série:

- n.1- COUTINHO, Maurício. Marx - reprodução do capital. jul/91.
- n.2- COSTA, Fernando Nogueira da. A formação da taxa de juros no Brasil. set./91.
- n.3- SERRA, José & AFONSO, José Roberto R. As finanças públicas municipais: trajetórias e mitos. out./91.
- n.4- COSTA, Fernando Nogueira da. Política de câmbio e juros vs. dolarização programada e Banco Central independente. jan./92.
- n.5- SUZIGAN, Wilson. A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para política industrial. fev./92.
- n.6- SANTOS FILHO, Otaviano Canuto dos. Mudança técnica e concorrência: um arcabouço evolucionista. abr./92.
- n.7- POSSAS, Maria Silvia. Aprendendo com os clássicos: notas sobre valor e capitalismo. abr./92.
- n.8- KAGEYAMA, Angela Antonia. O emprego agrícola em 1985: análise preliminar. maio/92.
- n.9- POSSAS, Mario Luiz. Concorrência, inovação e complexos industriais: algumas questões conceituais. jun./92.