

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES APÓS O PLANO REAL

João Felipe da Silva Pereira
No de matr 9315584=

Orientador: Marcos de Bustamente Monteiro

Novembro de 1997

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES APÓS O PLANO REAL



João Felipe da Silva Pereira
No de matr 9315584=

Orientador: Marcos de Bustamente Monteiro

Novembro de 1997

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”.

À minha família e ao meu orientador e professor Marcos de Bustamante Monteiro

Índice

Capítulo I – Introdução.....	5
Capítulo II – Custo Brasil.....	7
1- Infra-estrutura.....	7
1.1- Energia ,transportes e telecomunicações.....	7
1.2- Sistema portuário.....	9
2- Encargos trabalhistas e sociais.....	11
3- Custo da regulamentação excessiva.....	12
4- Custo e disponibilidade de financiamento.....	14
5- Infra-estrutura social.....	15
6- Sistema tributário.....	17
Capítulo III – Política Cambial.....	20
1- Efeitos sobre o setor externo.....	22
2- Desvalorização cambial.....	23
Capítulo IV – Barreiras comerciais.....	29
1- Estados Unidos.....	29
2- União Européia.....	33
Capítulo V – Conclusão.....	36
1- Medidas já implantadas.....	36
2- Medidas em estudo ou em implantação.....	39
 Bibliografia.....	 41

I – INTRODUÇÃO

O processo de abertura da economia ao comércio exterior, iniciada com o Governo Collor, trouxe como consequência imediata um considerável crescimento do fluxo de comércio brasileiro. Porém, a combinação da redução das alíquotas de importação, com a valorização cambial, e a ineficácia e ou inexistência dos mecanismos que evitem o *dumping* e práticas desleais de comércio internacional têm significado um pesado ônus para o país, com a substituição de parte da produção local por importações. Pelo lado das exportações percebe-se que, embora crescentes, ficaram aquém do esperado. A tabela 1.1 quantifica este fato:

Tabela 1.1 – Exportações x Importações (em milhões de dólares)

ANO	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO	SALDO	FLUXO DE COMÉRCIO
1989	34.383	18.263	16.120	52.646
1990	31.414	20.661	10.753	52.075
1991	31.620	21.041	10.579	52.661
1992	35.793	20.554	15.239	56.347
1993	38.555	25.256	13.299	63.811
1994	43.545	33.079	10.466	76.624
1995	46.506	49.858	-3.352	96.364
1996	47.747	53.286	-5.539	101.033

Fonte SECEX – Secretaria de Comércio Exterior

Constata-se a partir desta tabela que as importações cresceram 191,77% desde 1989, sendo que 50,72% apenas em 1995. Já as exportações apresentaram um crescimento muito menor, 38,87% desde 1989.

Considerando que existe espaço para um maior crescimento das exportações, este trabalho se propõe a estudar as variáveis que estejam atuando como um entrave à sua expansão e sugerir possíveis medidas que atuem com esta finalidade.

O capítulo II analisa as maneiras pelas quais a competitividade das empresas brasileiras é afetada por fatores como: deficiência de infra-estrutura (estradas, portos, telecomunicações), encargos trabalhistas e sociais da mão-de-obra, regulamentação excessiva, elevada taxa real de juros, infra-estrutura social e sistema tributário ineficiente.

No capítulo III será feito um estudo sobre a política cambial adotada pelo Plano Real. Também merecerá destaque a análise de uma possível desvalorização do Real.

O capítulo IV relacionará e fará comentários sobre as principais sobretaxas aplicadas em mercadorias brasileiras no exterior por parceiros comerciais sob à luz das regras da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Finalmente, no capítulo V serão apresentadas conclusões e sugestões de medidas que possibilitariam a desejada expansão das exportações brasileiras.

II – CUSTO BRASIL

A economia brasileira acumulou ao longo de muitos anos um conjunto de ineficiências e distorções que prejudica a competitividade do seu setor produtivo. Tais ineficiências, que se tornaram patentes com o avanço da abertura da economia, dizem respeito às relações entre Estado e setor privado, e estão expressas basicamente em uma legislação inadequada, como o sistema tributário e trabalhista, e em graves deficiências no provimento de bens públicos, como o setor de infra-estrutura. Reduzir o custo Brasil significa incentivar a expansão da oferta da economia brasileira o que, conseqüentemente, aumentará o *quantum* exportado.

1 – Infra-estrutura

1.1-Energia, transportes e telecomunicações

Os gastos em infra-estrutura afetam decisivamente o retorno dos investimentos, sendo fator decisivo no incentivo da produção e do emprego. Uma oferta mais abundante e

preços mais baratos de transportes, energia e telecomunicações aumentam o produto final, implicando maior produtividade e menor custo dos fatores privados.

Os investimentos públicos em infra-estrutura, principalmente no que se refere às empresas estatais, vêm caindo continuamente nos últimos anos, comprometendo o crescimento futuro da economia e impondo ao setor privado elevados custos afetando suas condições de competitividade.

Os investimentos em energia elétrica na década de 90 atingiram menos de um terço do valor gasto no início dos anos 80. Com a recuperação do crescimento econômico nos últimos anos, há perspectivas concretas de estrangulamento no futuro próximo.

O setor mais atingido pela queda dos investimentos públicos foi o de transporte em que o valor investido em 1993 reduziu-se a pouco mais de 10% do valor investido em 1980. Como consequência, a situação das malhas ferroviária e rodoviária é crítica, aumentando consideravelmente os custos de transporte.

Os investimentos em telecomunicações foram os únicos que aumentaram nos últimos anos, o que vem garantindo a expansão atual da rede telefônica. Ainda assim, a situação do setor é precária, com elevadas filas de espera, altos preços de linhas telefônicas e congestionamento de tráfego, onerando as empresas e os cidadãos. O custo de uma chamada internacional no Brasil é cerca de 4 vezes mais caro que nos Estados Unidos ou

no Chile. A tabela 2.1 quantifica os investimentos em telecomunicações, bem como em energia elétrica e transportes, desde 1980.

Tabela 2.1 - Investimentos em infra-estrutura nas estatais (em milhões de dólares)

ANO	Telecomunicações	Energia	Transportes	TOTAL
1980	1.966	4.563	2.538	9.067
1981	1.825	3.270	2.515	7.610
1982	1.951	4.566	1.780	8.297
1983	1.672	4.771	1.818	8.261
1984	1.604	3.222	1.818	6.644
1985	1.705	2.934	1.523	6.162
1986	1.927	3.487	1.265	6.679
1987	1.790	4.148	1.190	7.128
1988	1.776	2.870	2.410	7.056
1989	2.310	2.269	653	5.232
1990	1.647	1.258	327	3.232
1991	2.999	1.749	172	4.920
1992	2.783	1.533	244	4.560
1993	2.600	1.101	267	3.968

Fonte: Ibre/FGV

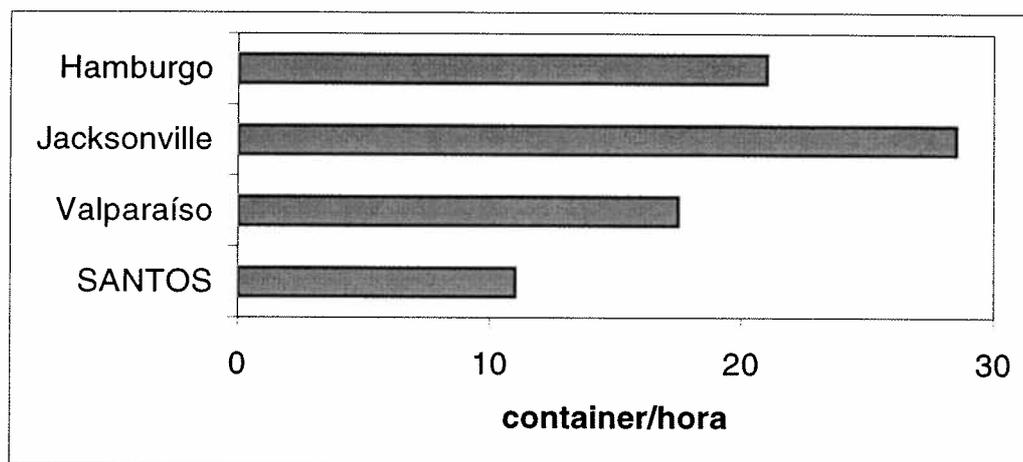
1.2-Sistema portuário

O sistema portuário nacional está passando por duas situações bastante distintas, de acordo com o tipo de mercadoria movimentada. Os portos privados que movimentam o segmento de granéis tradicionais (minério de ferro, petróleo, soja, carvão) operam com estrutura de custo semelhantes aos grandes portos internacionais, favorecendo a competitividade destes produtos. Já o segmento de carga geral (mercadorias

acondicionadas em containers, pallets, caixotes, sacarias, etc.), que transporta grande parte das exportações de produtos industrializados, são movimentadas, basicamente, em portos públicos que operam com baixa eficiência e custos extremamente elevados, comprometendo, sobremaneira, a competitividade destes produtos.

Levando-se em consideração somente a movimentação de mercadorias acondicionadas em containers escoadas pelo porto de Santos, que em 1994 representaram 22% do total de toneladas transacionadas naquele porto, o País perde por ano cerca de US\$ 132 milhões, quando se comparam as estruturas de custos e os tempos de operação médios para o mesmo tipo de acondicionamento de carga e porte de navio verificados nos portos de Hamburgo, Jacksonville e Valparaíso

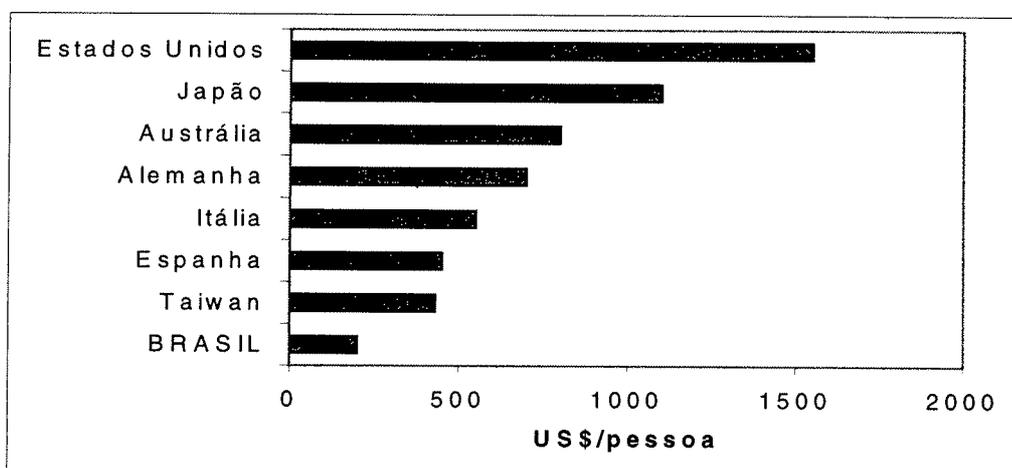
Gráfico 2.1 - Custo total de movimentação de containers.



Fonte: Confederação Nacional da Indústria (CNI)

Adicionando-se o tempo médio de espera para atracação do navio – praticamente inexistente nos modernos terminais europeus – que chega a atingir cerca de 4 dias no porto de Santos, devido a constantes greves, congestionamentos e ao expressivo aumento do volume de comércio, aquele valor sobe para US\$ 227 milhões/ano.

Gráfico 2.2 - Produtividade na operação de containers (carga/descarga)



Fonte: Departamento de Comércio Exterior (DECEX)/CNI

2 – Encargos trabalhistas e sociais

O peso dos encargos trabalhistas no custo da mão-de-obra no Brasil é muito alto, em função da incidência de uma carga elevada de impostos e contribuições para financiar a seguridade social, e também da existência de uma série de benefícios indiretos para os trabalhadores, que tomam a forma de dias pagos mas não trabalhados e adicionais pecuniários.

Os encargos trabalhistas no Brasil superam 100%, número superior ao da maioria dos países do mundo. Esta característica elimina a propalada vantagem comparativa do Brasil de pagar salários baixos: embora o salário mínimo brasileiro, mesmo com a correção recente, seja inferior, em dólares, ao salário mínimo chileno (cerca de US\$ 130), o custo para o empregador brasileiro de um trabalhador não qualificado torna-se mais elevado em função da desproporção de encargos legais incidentes sobre a folha de salários nos dois países.

Tabela 2.2 - Encargos sociais básicos na indústria (%)

A) Obrigações sociais (Previdência Social, FGTS e outros)	35,80
B) Tempo não trabalhado I (repouso semanal, férias, feriados, etc...)	38,23
C) Tempo não trabalhado II (13 ^o salário, despesa de rescisão contratual)	13,48
D) Reflexos dos itens anteriores (incidência de A em B e C)	14,55
E) TOTAL	102,06

Fonte: Pastore, J. (1994)

Além de elevados, os encargos incidentes sobre os salários no Brasil são, contrariamente ao padrão internacional, bastante rígidos, contribuindo para uma relativamente reduzida absorção de trabalhadores no segmento formal da economia, além de incentivar a utilização de horas-extras por parte das empresas.

3 – Custo da regulamentação excessiva

O funcionamento eficiente do setor privado pressupõe a existência de regras do jogo claras e estáveis. Um ambiente de negócios favorável requer normas claras, previsíveis, divulgadas, coerentes e aplicadas a todos de forma adequada e equânime. É indispensável, para que a empresa privada produza com eficiência, que os direitos de propriedade estejam garantidos e que haja segurança sobre os contratos privados. Por outro lado, uma regulamentação incerta e instável tem um efeito negativo sobre o grau de formalização das atividades econômicas e sobre o próprio crescimento da economia, uma vez que o grau de incerteza reduz as taxas de retorno esperadas de novos projetos.

Tabela 2.3 - Tempo despendido em atividades relacionadas à regulamentação do governo

	Tempo do empregador	Tempo do empregado	% de uso de contador externo
Brasil (vestuário)	14%	4,9%	61%
Brasil (máquinas e ferramentas)	26%	4%	-
Chile	7% a 9,7%	0,4%	57%
Uruguai	9%	-	68%

Fonte: Revista CNI

Estudos recentes mostram que os custos de lidar com o governo são bastante elevados no Brasil. O excesso, a arbitrariedade e as freqüentes mudanças na legislação

fazem com que a firma típica gaste uma quantidade significativa de tempo no cumprimento de requisitos fiscais e trabalhistas e em negociações com o governo.

Também as relações intra-setor privado são afetadas pelo ambiente de incerteza, criando-se custos de transação elevados entre as firmas. Estas gastam uma quantidade expressiva de recursos negociando com fornecedores e clientes, para evitar surpresas. A instabilidade e a imprevisibilidade pré-Real levaram este comportamento ao extremo, conduzindo à prática indesejáveis tais como diferenciação entre preços de lista e preços efetivos e a adoção de contratos particulares ou “de gaveta”, contribuindo para aumentar os custos operacionais das empresas.

4 – Custo e disponibilidade de financiamento

O patamar de juros real vigente na economia brasileira é extremamente elevado. Ao longo de 1995, a taxa de juros real produzida por captação de Depósito Interbancário foi de 33,4% a.a.. Em 1996 chegou a 16,2% a.a. e em 1997, até junho, foi de 5,2% a.a.. A equipe econômica repete com insistência que as taxas de juros vêm caindo progressivamente ao longo dos últimos meses, mas isto não é grande consolo. Se os empréstimos para capital de giro em 1995 bateram inacreditáveis 60% ao ano, em 1996 permaneceram em insuportáveis 30% ao ano, nível extremamente elevado para o funcionamento normal da economia.

Tabela 2.4 - CDI/Over em % a.m. – Fonte:Boletim do Banco Central do Brasil

Período	CDI/Over	Período	CDI/Over	Período	CDI/Over
Jan 95	3,48	Jan 96	2,56	Jan 97	1,74
Fev	3,24	Fev	2,31	Fev	1,66
Mar	4,41	Mar	2,20	Mar	1,62
Abr	4,22	Abr	2,03	Abr	1,66
Mai	4,27	Mai	2,00	Mai	1,58
Jun	4,05	Jun	1,94	Jun	1,58
Jul	4,01	Jul	1,91		
Ago	3,81	Ago	1,95		
Set	3,25	Set	1,88		
Out	3,06	Out	1,86		
Nov	2,84	Nov	1,79		
Dez	2,73	Dez	1,79		

As razões para a prática de taxas de juros tão elevadas estão associadas precipuamente ao desequilíbrio do setor público e, mais recentemente e com menor importância relativa, a uma imposição do próprio processo de estabilização. É como um círculo vicioso: o governo gasta muito mais do que arrecada, aumenta os juros para financiar seu déficit, mas acaba elevando sua própria dívida.

O sistema tributário também impõe uma pesada carga sobre os juros. Uma grande parcela dos encargos incidentes em uma operação de empréstimo não se destina nem a remunerar o banco pelos serviços prestados como intermediário financeiro, nem a remunerar o aplicador. Esses recursos refluem para a Receita Federal a título de uma profusão de impostos como IOF, Imposto de Renda e Contribuições Sociais.

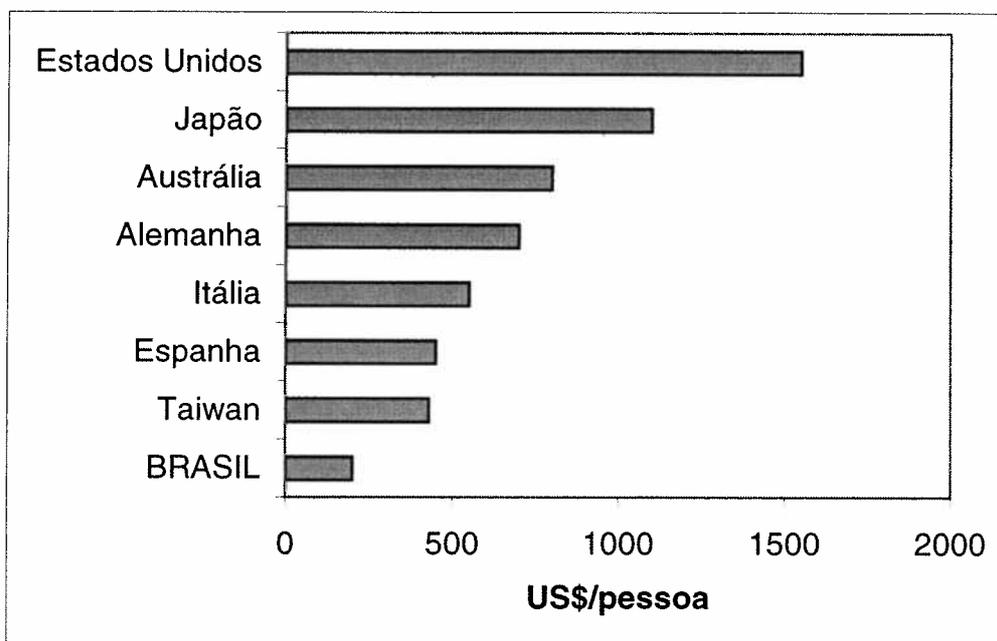
A capacidade de competição da indústria brasileira nos mercados local e internacional é afetada pela oferta limitada de recursos para financiamentos de longo prazo

e de instrumentos e modalidades de engenharia financeira que termina por criar, notadamente para as indústrias de ciclo longo, uma fonte adicional de desvantagem competitiva.

5 – Infra-estrutura social

A insuficiência e precariedade da atuação do governo em áreas como educação e saúde redundam em um investimento em capital humano abaixo do requerido pelas empresas, que se vêem obrigadas a destinar recursos para capacitar sua força de trabalho e para garantir assistência médica adequada.

Gráfico 2.3 - despesa pública com educação -1990



Fonte: World Economic Forum

No Brasil gasta-se pouco com o ensino básico e mal com a educação como um todo. Prioridades equivocadas, dispersando recursos com aquisição não sistematizada de material didático, indecisões quanto à investimentos – ensino básico ou profissionalizante? - e repasse incontrolado de recursos, conduzindo à malversão de seu uso, agravam este quadro. Estima-se que apenas 50% do montante investido no ensino básico chegue efetivamente à escola e, não necessariamente, à sala de aula. Conseqüentemente, temos uma força de trabalho em que há ainda forte presença de analfabetismo e com um nível médio de escolaridade bem inferior ao que seria esperado, dado o nível de renda per capita da economia brasileira.

Tabela 2.5 - Indicadores de desempenho do sistema educacional

	Percentual do grupo etário matriculado em escolas – 1991		Taxa de analfabetismo entre adultos - 1990
	Segundo grau	Terceiro grau	
Brasil	39%	12%	19%
Chile	72%	23%	7%
México	55%	15%	13%
Uruguai	84%	32%	4%
Coréia do Sul	88%	40%	4%
Estados Unidos	90%	76%	Inferior a 5%

Fonte: Banco Mundial

Para os empresários industriais, as novas tecnologias de produção e de gerência e a organização industrial impõem novas exigências à formação de recursos humanos, com ênfase absoluta no ensino básico, fundamental para a progressiva substituição dos trabalhos repetitivos por processos de produção mais interativos. O sistema educacional brasileiro não está atendendo a estas exigências.

6 – Sistema Tributário

Uma das características perversas do sistema tributário brasileiro é a concentração da carga tributária sobre um universo reduzido de contribuintes. A desigualdade na sua distribuição faz com que o ônus tributário acabe por incidir de forma intensa sobre o setor formal da economia, e sobre o setor industrial em particular.

Esta concentração da carga tributária tem com contrapartida alíquotas marginais muito elevadas, tais como a do imposto de renda das pessoas jurídicas e dos impostos sobre o consumo. Essas alíquotas desestimulam os investimentos no país, já que a competitividade das empresas brasileiras se reduz no mercado internacional.

Tabela 2.6 - Alíquotas máximas de IR e IVA

	Brasil	América Latina	América do Norte/Europa	Ásia
Alíquota máxima pessoal do IRPJ (aplicável para um lucro líquido anual de US\$ 20 milhões)	48.18	31.52	38.49	31.43
Alíquota máxima do Imposto sobre Valor Agregado – IVA	28.70	21.80	15.18	9.92

Fonte: Artur Andersen

Nos últimos anos, o sistema tributário brasileiro passou a incorporar crescentemente impostos em cascata, que incidem cumulativamente em todas as etapas da atividade econômica. Trata-se de um tipo de imposto que arrecada grandes somas com alíquotas baixas e a um baixo custo de fiscalização. Ocorre que estes impostos, entre outros defeitos, acabam por onerar as exportações e os investimentos, gerando incentivos perversos para o sistema econômico. A aprovação pelo Congresso Nacional da Lei Kandir, que isentou as exportações do pagamento do ICMS, mostrou-se um avanço inegável e tende a diminuir este problema.

Tabela 2.7 - Efeito cascata da CPMF na cadeia de produção de um carro

Etapa 1	Usina compra minério	Taxação de 0,2%
Etapa 2	Usina vende aço para distribuidora	+0,2%
Etapa 3	Distribuidora vende para autopeças	+0,2%
Etapa 4	Autopeças fornece para montadora	+0,2%
Etapa 5	Revendedora recebe carro da montadora	+0,2%
Etapa 6	Consumidor compra da revendedora	+0,2%
TOTAL		+1,2%

Fonte: Revista CNI

Estas características do sistema tributário também prejudicam o produto brasileiro que compete com importações em território nacional. O produto importado, normalmente, não embute um custo associado a tributos em cascata, além de não sofrer as consequências da incidência tributária sobre os investimentos.

III – POLÍTICA CAMBIAL

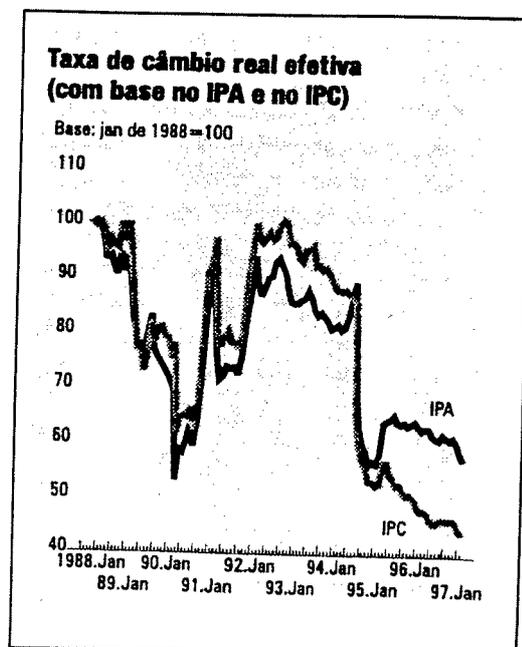
A política cambial adotada pelo Plano Real foi usada como principal âncora do plano de estabilização. A taxa de câmbio teve como paridade em 1º de julho de 1994, R\$1,00 equivalente a US\$ 1.00. Entretanto, com o excesso de entrada de capitais estrangeiros, atraídos principalmente pelas altas taxas de juros, o real se apreciou até atingir a cotação de R\$ 0,84 por dólar. Essa apreciação cambial ocorrida no início do plano teve um importante papel no combate à inflação. Porém, ainda hoje há sinais de sobrevalorização da moeda nacional, o que contribui para tornar as mercadorias brasileiras ainda mais caras no exterior.

O gráfico 3.1 mostra a evolução da taxa real de câmbio efetiva (isto é, com base numa cesta de moedas relevantes para o comércio internacional brasileiro) desde 1988 e calculada de acordo com o índice de preços ao consumidor (IPC) e com o índice de preços no atacado (IPA) da Fundação Getúlio Vargas. Medida pelo IPC-DI, a atual taxa real de câmbio apresenta uma queda (valorização) de 49,8% em relação ao trimestre imediatamente anterior à edição do Plano Real; de 43% relativamente à média de 1988-1997; e de 28,9% de acordo com o vale anterior, verificado no terceiro trimestre de 1990.

O nível atual é o ponto de vale absoluto na série, ilustrando claramente a magnitude da sobrevalorização.

A mesma estatística, aferida pelo IPA-DI, apresenta resultados melhores mas igualmente preocupantes: 33,6% de valorização em relação ao período imediatamente anterior ao Plano Real; 24,9% em comparação com a média de 1988-1997; e -7,5% relativamente ao vale anterior (há que se levar em conta a atipicidade dos resultados nesse mês de março de 1990, que foi o de edição do Plano Collor I, do seqüestro das aplicações financeiras e, conseqüentemente, de grande valorização cambial devido à falta inclusive de numerário para simples compras a varejo.).

Gráfico 3.1 – Taxa de câmbio real efetiva com base no IPA e IPC

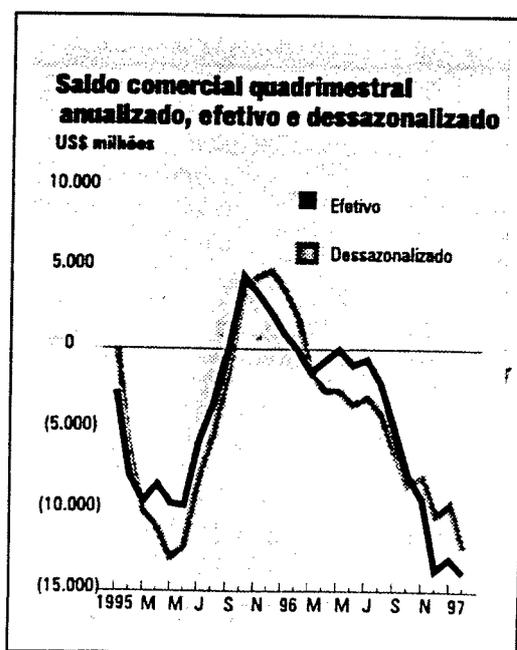


Fonte: Revista Conjuntura Econômica

1 – Efeitos sobre o setor externo

O câmbio defasado junto com os principais vetores da macroeconomia (tarifas alfandegárias relativamente baixas, emissão monetária elevada, queda continuada das taxas de juros interna e alto déficit fiscal) tiveram um efeito devastador sobre o setor externo: em apenas oito meses, passou-se de uma situação de virtual equilíbrio na balança comercial para uma de déficit mensal na casa de US\$1 bilhão, ou cerca de US\$ 12 bilhões em projeção anual, como atesta o gráfico 3.2.

Gráfico 3.2 – Saldo comercial quadrimestral anualizado, efetivo e dessazonalizado



Fonte: Revista Conjuntura Econômica

A idéia de que a economia está sujeita a profundas mudanças estruturais , com impacto de alta nas importações, está certa. Mas isso não implica a inevitabilidade de grandes déficits externos. Até meados de 1994, as tarifas alfandegárias já tinham descido da média de 35% em 1989 para apenas 14%. No entanto, o país apresentava superávit comercial e equilíbrio em conta corrente do balanço de pagamentos. Um interessante contra-exemplo é a China, que tem estado também sujeita a profundas alterações estruturais. Não obstante, tem mantido superávits comerciais (US\$ 13 bilhões em 1996) e em conta corrente (US\$ 1,6 bilhão em 1995) que nada tem impedido o notável crescimento de sua economia e a redução ou controle das taxas de inflação.

2 – Desvalorização cambial

O sucesso de uma desvalorização cambial – em termos de estímulo à produção e ao emprego domésticos, melhora sensível da balança comercial e de serviços e impacto desprezível sobre a inflação – depende de se conseguir alterar a razão entre preços de bens e serviços transacionáveis com o exterior relativamente aos não transacionáveis, em favor dos primeiros. Tal alteração induziria as empresas a ofertarem maior quantidade daqueles bens e serviços, tendo como resultado os efeitos benéficos aludidos.

Isso posto, pode-se dizer que o sucesso da desvalorização cambial depende dos seguintes fatores:

a) a existência de recursos disponíveis a preços vigentes para a produção de bens e serviços exportáveis e substitutos de importação. Essa situação é a de uma economia em crescimento lento, talvez recessão, e com desemprego acima do normal;

b) a ausência ou enfraquecimento da cultura de indexação (memória inflacionária). Mesmo com recessão e desemprego, se a correção monetária de preços, salários, aluguéis, etc. constitui prática usual, é provável que haja o repasse da desvalorização cambial para tais preços e rendas e, conseqüentemente, a neutralização de seus efeitos benéficos quanto à produção e à balança comercial;

c) uma economia com mercado interno importante e competitivo. Claro está que, se a economia é pequena e totalmente voltada para o exterior, os preços internos tenderão a refletir os externos (multiplicados pelo câmbio) e, nesse caso, a desvalorização cambial seria inteiramente repassada aos primeiros sem causar qualquer alteração ao setor real da economia. Efeito semelhante ocorre se os mercados internos de bens e serviços são pouco competitivos;

d) uma situação de baixo endividamento em moeda estrangeira por parte do conjunto de famílias, governos e empresas. Se tal endividamento é alto, a redistribuição de riqueza causada pela desvalorização cambial pode ser politicamente intolerável. O resultado pode ser a pressão por medidas de alívio financeiro e novamente a neutralização da desvalorização cambial.

Dessa forma, cabe agora analisar em que medida os fatores de sucesso mencionados acima estão presentes na economia brasileira de hoje, justificando-se, por conseguinte, a assunção de tais riscos.

Começemos pelo item *a*. Para que a desvalorização cambial possibilite o incremento da produção de bens e serviços exportáveis e a substituição de importações a curto prazo, é necessário mobilizar rapidamente fatores de produção. No caso da mão-de-obra, tal disponibilidade existe. A taxa de desemprego aberto, de 5,5% da população economicamente ativa em fevereiro (IBGE) é elevada, tendo em conta a fraca rede de proteção institucional aos desempregados no Brasil.

Existe também disponibilidade de capital. No quarto trimestre de 1996, a indústria de transformação operou com uma capacidade ociosa de 19%. Entre os 22 subsetores industriais, apenas dois (celulose, papel e papelão e borracha) utilizavam mais de 90% do capital instalado. Resultados similares (pouco expressivos) foram observados no comércio varejista e nos serviços. Quanto à agropecuária, o indicador “clima dos negócios”, apurado pelo IBRE/FGV na sondagem conjuntural do setor (*Agroanalysis*, FGV, maio de 1997), tem sido desde 1995 claramente inferior ao nível considerado satisfatório. Portanto, quanto a esse item, conclui-se que as condições são boas.

Quanto à questão da cultura da indexação (item *b*), a situação melhorou sensivelmente desde o lançamento do Plano Real. Com a inflação anual convergindo para os padrões internacionais, de menos de um dígito, a maior parte dos reajustes por correção monetária

tem periodicidade anual. Entretanto, isso não quer dizer que a cultura da indexação tenha sido eliminada. Nada impede que um repique inflacionário transitório porém forte, devido a uma desvalorização cambial aguda, reavive o sistema de indexação antigo e, por essa via, enfraqueça muito o potencial de benefícios da citada desvalorização. Assim, nessa questão, diríamos que a condição do Brasil é apenas regular.

Fatores de sucesso das desvalorizações cambiais são também o tamanho e a competitividade do mercado interno (item *c*). A importância de nosso mercado interno está fora de dúvida, o que significa que uma desvalorização cambial poderia aumentar os preços, em moeda doméstica dos bens transacionáveis no exterior sem causar grande comoção no resto da economia. Porém o mercado doméstico é pouco competitivo. Principalmente no que se refere à indústria, existe alta concentração em muitos ramos, ou seja, os mercados são dominados por poucas empresas. Assim, pode-se prever que um bom número de empresas fortes, eventualmente prejudicadas por uma desvalorização cambial, poderia impor majorações de preços de modo a manter inalteradas suas margens de lucros, reduzindo, portanto, o efeito expansionista da citada medida. Em suma, no que concerne ao item *c*, a conclusão é de uma condição apenas regular da economia brasileira.

Com relação ao endividamento em moeda estrangeira (item *d*), as estatísticas existentes não permitem afirmações conclusivas. O que pode ser afirmado guarda relação com o sistema financeiro e o setor público. Quanto ao sistema financeiro, segundo o FMI, o passivo externo líquido dos bancos criadores de dinheiro era, em setembro de 1996, de R\$ 30,3 bilhões e o das demais instituições bancárias, de R\$ 2,7 bilhões. Tais passivos, no

entanto, eram sensivelmente inferiores aos respectivos capitais, representando 42,7% no primeiro caso e apenas 11,8% no segundo (Tabela 4.1). Ou seja, de acordo com esse indicador, eventuais prejuízos com uma desvalorização cambial poderiam ser absorvidos com relativa facilidade pelo sistema bancário. Indicações semelhantes obtém-se pelo cômputo das razões passivo externo líquido do sistema financeiro em relação ao PIB e a um agregado monetário amplo (M2 ou M4).

Tabela 4.1 – Ativos e passivos externos do setor bancário – Set/96 (em R\$ bilhões)

	Bancos criadores de dinheiro	Outros bancos
Ativos externos	18.8	0.2
Passivos externos	48.3	2.9
Passivo externo líquido (a)	30.3	2.7
Capital (b)	71.0	22.8
a / b%	42.7	11.8
a / M4%	10.2	0.9
a / PIB%	4.0	0.3

Fontes: FMI e BACEN

Quanto ao setor público, a situação é a seguinte: segundo o Banco Central, a dívida pública externa líquida foi de R\$ 33 bilhões em março de 1997. É claro que esse setor (com suas propriedades e empresas) tem um patrimônio líquido agregado muito maior do que esse valor. Portanto, no evento de uma desvalorização cambial aguda, não haveria insolvência. Poderia, contudo, haver problema de iliquidez, relacionado ao esforço de geração de recursos internos para servir a uma dívida em moeda estrangeira cujo valor em reais seria acrescido por efeito da desvalorização. Portanto, nesse item *d*, a condição atual do Brasil é apenas regular.

A tabela 4.2 sumariza o que foi dito e compara a situação atual do Brasil com a da Inglaterra, que nos idos de 1992 praticou uma brusca desvalorização de sua moeda. Por ela, vê-se que, enquanto as condições macroeconômicas inglesas, em média, podiam ser consideradas boas para a desvalorização cambial, as do Brasil atuais são apenas regulares.

Tabela 4.2 – Condições de sucesso de uma desvalorização cambial

	INGLATERRA	BRASIL
1-Disponibilidade de fatores	****	***
2-Flexibilidade de preços e salários (indexação)	****	**
3-Mercado interno		
a)tamanho	***	****
b)grau de concorrência	***	*
4-Endividamento externo	***	***
MÉDIA	***	**

Graduações: *ruim, **regular, ***bom, ****excelente

Fonte: Revista Conjuntura Econômica

Em vista disso, a conclusão a tirar é que, nas condições atuais da economia brasileira, para ter sucesso um desvalorização cambial abrupta (ou mesmo aceleração das minidesvalorizações mensais) exigiria medidas adicionais, isto é, um esforço de restrição da demanda agregada (por via, preferencialmente fiscal), de modo a garantir os efeitos benéficos dessa medida sobre a balança comercial e evitar impactos inflacionários graves. Após a medida, o governo deveria estar preparado, também, se necessário, para restringir a entrada de capitais de curto prazo.

IV – BARREIRAS COMERCIAIS

Barreira comercial não tem uma definição precisa. Em geral, uma barreira comercial pode ser entendida como qualquer lei, regulamento, prática ou política governamental que proteja os produtores domésticos contra a competição externa, que imponha obstáculos ao fluxo normal de comércio ou estimule artificialmente as exportações de um produto doméstico específico. As práticas protecionistas de comércio ainda predominam no atual ambiente de economia globalizada. Os principais parceiros comerciais do Brasil adotam, sem cerimônia, diversas medidas em defesa de seus mercados.

Observa-se hoje no mundo um movimento contraditório. De um lado, a propensão à redução de barreiras tarifárias, uniformizando comportamentos aduaneiros em escala mundial; esta foi a grande conquista do longo processo de negociações diplomáticas no seio do Acordo Geral de Tarifas e Taxas (GATT), instituição centralizadora do comércio internacional criada em 1948 no âmbito da ONU, que acabou por levar, na chamada Rodada Uruguai – por ter sido realizada em Montevideu em 1995 – à criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e à citada uniformização de procedimentos aduaneiros. Ressalte-se que este acordo envolveu difícil negociação com a União Européia

no que tange aos produtos agrícolas, e com os Estados Unidos, que aderiram apenas condicionalmente, sob a alegação de perderem a sua soberania (o Congresso Americano, ao aprovar o acordo, exigiu a retirada dos EUA da OMC caso pleitos americanos deixassem de ser atendidos por três vezes). De outro lado, sob a capa da integração global, observa-se a formação de blocos comerciais, em que a circulação de mercadorias se tornou livre, dos quais são exemplos não só a União Européia, como o Nafta (EUA, Canadá e México) e o Mercosul (Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai), conduzindo ao enriquecimento das relações comerciais inter-blocos no mundo. Trata-se, mais uma vez, da disputa pela hegemonia comercial, motor do desenvolvimento econômico desde sempre, só que desta vez não mais entre nações, mas entre blocos. Portanto, qualquer discussão sobre barreiras comerciais deve se dar à luz deste pano de fundo.

1 – Estados Unidos

Os Estados Unidos da América (EUA) são o segundo maior mercado para os produtos brasileiros. Se considerarmos os países-membros da União Européia individualmente, os EUA passam a ser o principal mercado para os produtos brasileiros.

As tarifas de importação norte-americanas sofreram uma reestruturação significativa após a Rodada Uruguai, como decorrência do processo de tarifificação, ou seja, de incorporação à estrutura tarifária de restrições não-tarifárias, sobretudo quotas. A tarifa

média pouco mudou entre 1992 e 1995, caindo de 5,2% para 5,1%. Porém, a tarifa máxima mais que dobrou, subindo de 72% para 188%.

Entre os dez principais capítulos do Sistema Harmonizado (SH) da exportação de produtos brasileiros para os EUA, os produtos classificados nos capítulos 20 (preparação de frutas, etc.) e 64 (calçados) são os que estão sujeitos às maiores tarifas: máximas de 151% e 48% e médias de 9,9% e 14,7%, respectivamente. Estes dois capítulos responderam por mais de 15% das exportações brasileiras para os EUA, em 1996. Outros importantes produtos brasileiros de exportação estão sujeitos a tarifas proibitivas, o que explica, em parte, o fraco desempenho das vendas para o mercado norte-americano. É o caso, por exemplo, do cacau (capítulo 18) que está sujeito a tarifas de até 40%.

Os EUA também fazem uso de tarifas específicas de modo que sua proteção tarifária mantém, de fato, uma média acima de 5,1%. As exportações de fumo (capítulo 21 do SH), que em princípio estariam sujeitas a tarifa *ad valorem* de 0%, estão na verdade sujeitas a tarifas específicas. As exportações de fumo destalado, por exemplo, estão sujeitas a uma tarifa específica de 1,14c/Kg, acrescida de um adicional *ad valorem* de 2,7%. Assim, a tarifa *ad valorem* equivalente para o fumo pode chegar a 355%. O suco de laranja concentrado recebe, por sua vez, uma das mais altas taxações. Em 1995 este imposto era de 479,7 dólares por tonelada, valor com redução programada sobre uma taxa anual de 2,5%, entre 1996 e 2001. Em 1997, a tarifa é de US\$ 456 por tonelada, o que segundo os exportadores brasileiros representa algo em torno de 86% do preço final de uma caixa de laranja. Ainda de acordo com os produtores brasileiros, esta barreira resultou não só a

perda de mercado nos EUA, como também, ao promover o nascimento e a expansão de uma cultura artificial na Flórida, na redução dos preços internacionais.

Tabela 4.1 – barreiras tarifárias dos EUA

DENOMINAÇÃO	TARIFA NMF		TARIFA ESPECÍFICA
	Amplitude	Média	
Outros calçados	5-13	9,0	-
Pasta química de madeira à soda ou ao sulfato	01-0	0,0	-
Café não torrado, não descafeinado	05-0	0,0	-
Aparelhos receptores de radiofusão	3-4	3,7	-
Outros prods. Semimanuf. de ferro ou aço	4-4	3,8	-
Ferro fundido bruto não ligado	0-0	0,0	1,11c/T
Compressores utilizados em equip. frigoríficos	3-3	2,7	-
Alumínio não ligado	0-3	1,3	-
Outras partes destinadas aos motores	0-4	2,5	-
Suco de laranja congelado	ND	ND	9,02c/L
Fumo (tabaco) total ou parcialmente destalado	ND	ND	1,14+2,78c/kg
Partes destinadas aos motores de pistão	0-3	2,5	-
Ouro para uso não monet. em forma semimanuf.	3-7	5,0	-
Castanha de caju	0-0	0,0	4,4c/kg
Outras partes e acessórios de automóveis	0-3	1,5	-
Aviões e outros veículos aéreos	4-4	0,0	-
Bombas para combust., lubrif. ou líq. de arrefec.	3-3	2,7	-
Acúcar de cana, em bruto	ND	ND	-
Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos	6-7	6,4	-

Fonte: UNCTAD (1995) e SECEX. Elaboração: FUNCEX

Obs.: estes produtos respondem por 46% das exportações brasileiras para os EUA

Além das tarifas de importação, as exportações brasileiras para os EUA também estão sujeitas a diversas restrições não-tarifárias. Entre estas restrições destacam-se :

- quota e quotas tarifárias;
- quotas têxteis;
- medidas antidumping e anti-subsídios;
- acordos de restrição voluntária;

- medidas de salvaguarda;
- unilateralismo
- excessivos requerimentos alfandegários; e
- licença prévia de importação.

2 – União Européia

A União Européia (UE) é o maior mercado consumidor de produtos brasileiros, responsável por 27% do total exportado pelo país em 1997. Porém, isso não impede que o bloco europeu, hoje formado por quinze países, adote uma política comercial firme de defesa de seus mercados.

As tarifas de importação da UE sofreram uma reestruturação significativa após a Rodada Uruguai como decorrência do processo de “tarifização” das barreiras incidentes sobre os produtos agrícolas, ou seja, a incorporação à estrutura tarifária de restrições não-tarifárias, sobretudo quotas. A análise das exportações brasileiras para a UE, mostra que entre os dez principais capítulos, fumo e seus derivados e preparação de produtos hortícolas e frutas, estão sujeitos às maiores tarifas com médias de 52,4% e 23,3% e máximas de 117% e 50%, respectivamente.

A estrutura tarifária da UE tem mostrado tradicionalmente uma acentuada progressividade, o que resulta numa elevada proteção efetiva aos produtos de maior valor

agregado. O caso do complexo da soja é bastante ilustrativo: enquanto a soja em grão é importada com tarifa zero, o óleo de soja é taxado em 7,5% em média. Espera-se que, como resultado das reduções patrocinadas pela Rodada Uruguai, esta progressividade seja reduzida, uma vez que as reduções tarifárias vêm sendo proporcionalmente maiores nos casos de tarifas mais elevadas. Porém, a progressividade tarifária permanecerá, ainda que menos acentuada. O fato é preocupante na medida em que dificulta o acesso a esse mercado das exportações brasileiras de maior valor agregado, favorecendo as exportações de bens de menor valor agregado.

Tabela 4.2 – principais produtos brasileiros exportados para UE com tarifas médias acima de 10%

DENOMINAÇÃO	RANK	TARIFAS	
		Média	Máxima
Suco de laranja congelado*	3	30,5	42
Fumo destalado	7	18,5	23
Preparações e conservas de carne bovina*	10	24,5	26
Cigarros contendo fumo	11	18,5	23
Veículos automotores*	17	14,3	22
Roupas de toucador*	30	13,0	13
Café solúvel	33	18,7	21
Fumo não destalado*	43	18,5	23
Policloreto de vinila	50	13,0	13

Fonte UNCTAD (1995) e SECEX Elaboração: FUNCEX

Além das tarifas de importação, as exportações brasileiras para a UE também estão sujeitas a diversas restrições não-tarifárias. Entre estas restrições destacam-se :

- quotas tarifárias determinadas no âmbito do Acordo Agrícola da OMC;
- restrições de caráter sanitário e fitossanitário;

- quotas multilaterais para as importações de produtos têxteis determinadas no âmbito do Acordo sobre Têxteis e Vestuário da OMC;
- direitos antidumping e direitos compensatórios;
- acordos de preço mínimo e acordos de restrição voluntária decorrente da ameaça de imposição de direitos antidumping e compensatórios;
- medidas de salvaguarda.

V – CONCLUSÃO

Três anos depois de lançado o Plano Real, com excelentes resultados no combate à inflação, outros desafios fundamentais continuam inatacados, ou atacados de forma muito tímida. A questão do Custo Brasil, definida e analisada no capítulo II, tão complexa e urgente, é o exemplo mais claro desta situação. O remédio também é amplamente conhecido: uma profunda reforma fiscal (administrativa, tributária e previdenciária), que torne o Estado mais eficiente na aplicação dos recursos que arrecada, permita sair da camisa de força da âncora monetária e cambial e abra espaço para um crescimento consistente e equilibrado do país, à altura de suas demandas. Porém, esse ajuste fiscal carrega consigo enormes dificuldades políticas, inerentes ao processo democrático, e é natural que se dê lenta e gradualmente. Por outro lado, existem medidas mais simples que já foram implantadas ou que ainda estão em fase de estudo ou implantação que atuam com a mesma finalidade, como percebe-se a seguir.

1 – Medidas já implantadas

Comércio exterior:

- desoneração do ICMS sobre produtos exportados, primários e semi-elaborados;
- permissão da vinculação de contratos de câmbio de exportação pelo seu saldo a liquidar ou pelo liquidado como pagamento antecipado, independentemente do banco com o qual tenha sido contratado;
- liberação de R\$ 1 bilhão pelo BNDES, para apoio à exportação de produtos manufaturados;
- isenção de IOF nos empréstimos externos para empresas exportadoras;
- isenção de Cofins nas exportações de bens e serviços.

Portos:

- fim do adicional de 20% sobre tarifas portuárias;
- abertura do serviço de movimentação de carga marítima à iniciativa privada.

Ônus tributário

- redução da alíquota do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) de 25% para 15%;
- dedução da apuração do IRPJ dos juros sobre o capital próprio reinvestido na empresa;
- isenção do IPI sobre os bens de capital;
- extinção do Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis (IVVC), proporcionando redução de 1,5% na venda a varejo;
- redução da alíquota do Imposto de Renda de 25% para 15% na fonte, sobre as remessas para o exterior a título de *royalties*.

Desregulamentação/Regulamentação:

- aprovação das emendas constitucionais flexibilizando o monopólio estatal nos setores de infra-estrutura como petróleo, telecomunicações e navegação de cabotagem;
- continuidade do programa de privatizações, com a venda de empresas do setor elétrico, petroquímico e ferroviário;
- Aprovação da lei de concessões, que permite a exploração pela iniciativa privada de portos, rodovias e geração de energia elétrica.

Setor financeiro:

- flexibilização da restrição à presença do capital estrangeiro no setor financeiro, abrindo a perspectiva de novos aportes de recursos externos.
- flexibilização do monopólio de resseguros.

Agricultura:

- redução dos custos de financiamento da agricultura, com juros a prazo fixos de 1,6% ao ano.

Ônus trabalhista:

- consolidação do processo de desindexação da economia, impedindo a prática de reajuste automático dos preços e estabelecimento de mecanismo de incentivo à livre negociação sindical.

Micro e pequenas empresas:

- Edição de medida provisória simplificando e reduzindo a carga tributária sobre as micro e pequenas empresas.

2 – Medidas em estudo ou em implantação

Desregulamentação/Regulamentação:

- privatização dos serviços de telecomunicações, já iniciada com a telefonia celular e a ser completada com a privatização de todo o sistema Telebrás;
- privatização da exploração, produção, refino e distribuição do petróleo e derivados, a ser iniciada a partir da lei que regulamenta a emenda que quebrou o monopólio da Petrobrás;
- privatização e ampliação das concessões nas área de geração e distribuição de energia elétrica.

Ônus tributário:

- criação de mecanismo que permita o ressarcimento das cobranças de PIS e Cofins aos bens de capital, como acontece no caso das exportações.

Portos:

- implementação do funcionamento dos Órgãos de Gestão de Mão-de-Obra, parte fundamental do novo modelo operacional/trabalhista do setor;

- agilização dos programas de arrendamento e reestruturação das administrações portuárias;
- aceleração dos processos de privatização, concessão e arrendamento de terminais e instalações portuárias ao setor privado, estados e municípios.

Ônus trabalhista:

- flexibilização dos contratos de trabalho e diminuição dos encargos trabalhistas;
- redução dos custos de contratação e de dispensa de mão-de-obra;
- eliminação da contribuição sindical;
- simplificação da CLT, visando reduzir sua rigidez;
- valorização da figura do mediador nos impasses de negociações trabalhistas.

Bibliografia

- Custo Brasil, Diálogo com o Congresso Nacional. CNI, 1995
- Custo Brasil, Agenda no Congresso Nacional. CNI, 1996
- Artigo custo Brasil. Nó que não desata, 1996
- Corrêa de Lacerda, Antônio. “O custo Brasil em um contexto de globalização da economia”, 1996
- Plano Real agrava o custo Brasil. Documento/Banco Mundial, Revista da Indústria, 1996
- Revista Conjuntura Econômica, edições de abril, maio e junho
- Gazeta Mercantil
- De Oliveira Neto, Euclides Carvalho. “Déficit na balança comercial pós plano real” (monografia)
- Barreiras externas às exportações brasileiras. Funcex, 1997
- Boletins mensais do Banco Central. Banco Central do Brasil
- Boletim Conjuntural. Instituto de Pesquisa Econômica e aplicada