

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PUC-Rio
Junho 1990

TEXTO PARA DISCUSSÃO
Nº 239

LIBERALIZAÇÃO: CUIDADOS A TOMAR

Gustavo H.B. Franco

Liberalização: cuidados a tomar*

Gustavo H. B. Franco
Departamento de Economia PUC-RJ

sumário

- **Introdução.**
- **O estilo da política industrial e da liberalização.**
- **O itinerário da liberalização.**
- **Liberalização e inflação.**
- **Liberalização e carteis domésticos.**
- **Liberalização e problemas cambiais.**
- **Liberalização e seletividade.**
- **Informática.**
- **Desregulação.**

* Versão revista e atualizada do trabalho apresentado no Primeiro Simpósio de Avaliação do Plano de Estabilização Econômica, Comissão de Economia da Câmara dos Deputados, Maio de 1990.

Sumário

O artigo procura relacionar os principais itens da agenda da liberalização das importações no Brasil nos próximos anos. O artigo enfatiza o impacto da liberalização enquanto instrumento de política industrial e sua consistência com os objetivos mais amplos desta. Discute-se também problemas relativos ao impacto inflacionário, à política de competição, à política de informática e à prática de índices de nacionalização.

Abstract

The paper relates the main issues of the import liberalization agenda to be dealt with in the next few years. The paper emphasizes the workings of the liberalization as an industrial policy instrument, and its consistency with the broader principles of the latter. Themes as the inflationary impact, competition policy, informatics policy and the practice of national content requirements are also discussed.

Liberalização: cuidados a tomar

Gustavo H. B. Franco
Departamento de Economia PUC-RJ

• **Introdução.** A redução do grau de proteção a que tem estado sujeita a indústria brasileira nos últimos anos constitui talvez o principal elemento na agenda da política industrial brasileira para os próximos anos, mas é necessário ter claro que a liberalização é apenas uma parte de um processo complexo de modernização industrial e redefinição de um novo padrão de crescimento. A liberalização deve, portanto, estar subordinada aos designios maiores da política industrial, os quais foram esboçados na Exposição de Motivos da Medida Provisória 158 (que se tornou a Lei 8032 de 12/4/1990), mas redefinidos no documento "Diretrizes Gerais para Política Industrial e de Comércio Exterior" recentemente divulgado. A liberalização, tal como a própria política industrial, deve contemplar um horizonte de tempo bem amplo pois o veículo para mudanças na distribuição setorial da capacidade produtiva instalada, a chamada reestruturação industrial, e para a incorporação de progresso tecnológico - das quais decorrem a geração de eficiência produtiva e o crescimento sustentado da produtividade - é a atividade de investimento, ou seja a instalação de nova capacidade produtiva. Decisões de investimento, como se sabe, são de longo alcance, e são afetadas pelo sentido, racionalidade e estabilidade de uma determinada constelação de incentivos. A percepção de que a política industrial e de comércio exterior são instrumentos para modificações mais profundas na estrutura industrial brasileira é expressa de forma clara nas novas diretrizes, não só através de menções explícitas à "retomada do desenvolvimento em novas bases" como também pelo fato de que apresenta um cronograma para as medidas de liberalização que se estende até 1994. Muitos temas são

levantados pelas novas diretrizes, pois estas trazem definições de largo alcance acerca do política industrial do país. As concepções que orientaram o documento, as quais foram muito bem expressas pela ministra no momento do anúncio, vêm de encontro a anseios de economistas e empresários. Todavia, há certa distância entre as nobres intenções da ministra e a análise técnica do conteúdo do documento trazendo os detalhes das novas políticas. O documento tem duas metades bem distintas, que devem ser tratadas separadamente: uma que trata de política de comércio exterior, e outra que trata de política industrial propriamente dita. Com relação à primeira, destaca-se o início de um programa de liberalização de importações cujo conteúdo modernizante é inequívoco, mas que ainda se vê às voltas com indefinições. Já com relação às diretrizes de política industrial, onde passos concretos na direção de uma economia de mercado eram esperados, o documento é uma estrondosa decepção.

• **O estilo da política industrial e da liberalização.** Na Exposição de Motivos da MP 158 (Lei 8032) _____, mencionava-se que a política industrial do novo governo iria redefinir o estilo de relacionamento entre setor público e privado destruindo canais privilegiados e incentivos fiscais e regulatórios de caráter discricionário e definindo instrumentos de natureza impessoal mantendo as partes interessadas longe da burocracia, ou seja, tratava-se de estabelecer regras transparentes e não exceções. O pronunciamento da ministra da economia, por ocasião do anúncio das novas diretrizes, não chega a ser explícito acerca do estilo da política industrial, mas faz menção a uma "ruptura muito grande com o passado". Surpreendentemente, no entanto, isto não se aplica ao documento em si pois há pouco ou nada que indique qualquer modificação nas práticas que vêm

sendo adotadas nesse terreno há muitos anos. As novas diretrizes trazem semelhanças flagrantes com as que constam do decreto 2344 de maio de 1988 - a "Nova Política Industrial" do Presidente Sarney que ficou conhecido pelo preâmbulo ousado e por um texto que, em total desacordo com o que parecia ser (e o que se esperava dela), sacramentava práticas essencialmente cartoriais.

A política industrial delineada nas novas diretrizes traz uma combinação de elementos que é típica do estilo cartorial com que tem sido gerida a política industrial no Brasil há muitos anos: trata-se de definir de forma vaga uma interação entre programas, cujo propósito é a concessão de incentivos geridos de forma discricionária por burocratas ou agências públicas sujeitas à influência de mecanismos corporativos de representação empresarial. A pouca precisão na definição de regras, critérios e competências¹, neste como em dezenas de outros documentos oficiais tratando de política industrial escritos nos últimos anos, nada tem de accidental, pois é justamente isto o que confere poder discricionário aos burocratas que gerem estas políticas. A interação desses elementos após algum tempo gera o que tem sido chamado de cartório, uma estrutura de mercado não contestável altamente regulada onde várias agências intervêm para que não haja competição nem externa nem interna, e para que a "cadeia produtiva" funcione como um grande clube de amigos, ou seja, como se fôra uma única empresa verticalmente integrada, um gigantesco oligopsônio no interior do qual a competição é substituída por arranjos semi-contratuais ou acordos informais de fornecimento. O paradoxo da situação brasileira é que esta organização ao nível das cadeias - que poderia facilmente ser caracterizada como a formação de um conluio de produtores com o fito de prejudicar a competição (uma violação da legislação anti-truste !) - é, em

grande medida, conduzida pelo próprio governo (pelo CIP ou pela CACEX quando, por exemplo, com o auxílio das associações empresariais, estabelece os chamados "acordos de participação").

A política industrial do presidente Sarney levava estas distorções às últimas consequências, na medida que também criava programas (os PSIs - Programas Setoriais Integrados - e os PDTIs - Programas de Desenvolvimento Tecnológico Integrados), incentivos (isenções fiscais e benefícios regulatórios) concedidos pelo CDI, ouvidas as câmaras setoriais, onde burocratas e empresários se engajavam em uma relação simbiótica na definição das diretrizes setoriais e na socialização dos custos das benesses fiscais e regulatórias². As novas diretrizes do governo Collor percorrem um roteiro bastante semelhante: definem dois tipos de programas, os PCIs (Programas de Competitividade Industrial) e o PBQP (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade) que em muito se assemelham aos PSIs e PDTIs. Ambos obedecem um figurino setorial ("a lógica dos complexos") e ambos estão baseados na gestão corporativa ("articulação externa") através de GEPS (Grupos Executivos de Política Setorial) e de subcomitês setoriais do PBQP de incentivos creditícios e regulatórios, e talvez mesmo fiscais, no âmbito desses programas. Na verdade, esta política está até mais "frouxa" que a do Sarney pois os incentivos não estão definidos de forma muito clara, e se tudo que houver for apenas apoio creditício, para a gestão do qual os quadros técnicos da FINEP e do BNDES são mais que suficientes, não haverá muita razão para a criação desse entulho regulatório representado pelos programas e seus respectivos GEPS e subcomitês. O perigo é que se criem incentivos fiscais para justificar a existência desse arcabouço pseudo-japonês de política. Observou-se certa vez, acerca da política industrial do presidente Sarney, que esta política "representa[va] a resistência da burocracia que, não mais

dispondo de recursos que lhe permitam exercer o poder, coloca[va]-se na função de árbitro para manter-se à testa do processo decisório"³. Em certa medida o mesmo pode ser dito sobre as diretrizes do governo Collor que preveem a formação de uma infinidade de GEPS e subcomitês setoriais que vão ocupar vastas quantidades de burocratas. Em resumo, como imaginar que este arcabouço tão semelhante a tudo que sempre se fez, e usando mecanismos viciados por anos de distorções acumuladas, vá funcionar de alguma forma diferente do que sempre funcionou ? Como esperar uma atuação "revolucionária", nas palavras da ministra, de práticas, instituições e comportamentos que tem, ao longo dos anos, funcionado exatamente para preservar o *status quo*? Ao que tudo indica cometeu-se um equívoco em se divulgar um conjunto de diretrizes cujo conteúdo não parece consistente com os termos de referência, ou seja, compor uma economia de mercado a partir de uma outra repleta de cartórios, ou seja, seguir as tendências internacionais na direção de uma maior desregulação e efetivamente reduzir a presença do estado na regulação da atividade industrial⁴.

• **O itinerário da liberalização.** O itinerário da liberalização no Brasil consiste em eliminar regimes especiais de importação (cumprido em parte pela MP 158), depurar instrumentos protecionistas de natureza não tarifária fora da CACEX (exigências de índices de nacionalização, exames de similaridade, requerimentos de financiamento, etc.), tarifificar as BNTs - barreiras não tarifárias - (notadamente o mecanismo de racionamento executado pela gaveta da antiga CACEX) provavelmente até tarifas "equivalentes" (à proteção oferecida pelas BNTs), desmobilizar a CACEX (substituindo-a por algum mecanismo de mercado de racionamento de divisas) e em seguida reduzir as tarifas a níveis civilizados utilizando

desvalorizações cambiais, caso se queira minorar o impacto cambial do aumento nas importações, e instrumentos protecionistas permitidos pelo GATT (medidas anti-*dumping*, por exemplo). Essa sequência de "tarificação" seguida de redução de tarifas e/ou liberalização é adotada quase que universalmente não só porque minimiza as pressões sobre o balanço de pagamentos ao longo da transição para um regime comercial mais aberto, mas também porque permite que se pratique níveis razoáveis de proteção através de um mecanismo transparente e impessoal como a tarifa ao invés da administração discricionária de gavetas no escurinho dos gabinetes. O programa brasileiro é peculiar pois a "tarificação" se fez simplesmente pela eliminação, através da Lei 8032, das isenções tarifárias e de IPI, que cobriam mais de 2/3 das importações. Ao fazer os importadores pagarem as tarifas devidas está-se na verdade aumentando o custo efetivo das importações e aumentando a proteção. Mas o simples fato de se aplicar a lei representa um processo de "tarificação" apenas parcial, pois mesmo as tarifas legais não conferem a mesma proteção que o amontoado de restrições quantitativas existentes oferecia, e por isso mesmo o sistema fica, de fato, mais liberal ainda que se tenha de pagar a tarifa inteira.

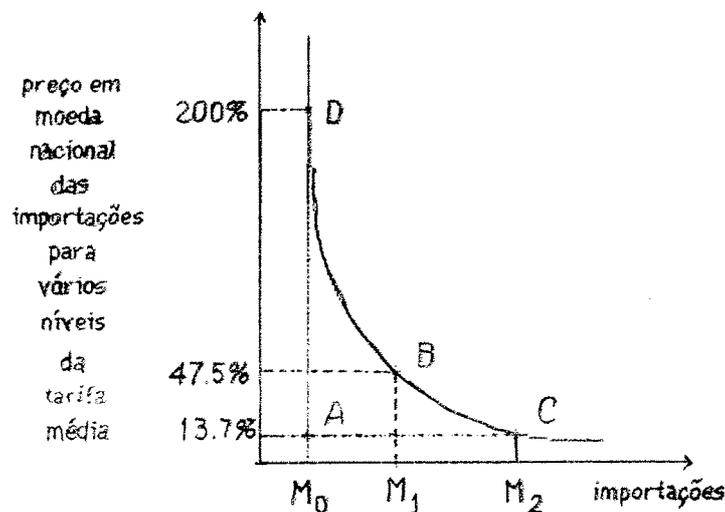
Note-se, todavia, que as restrições administrativas tinham múltiplos instrumentos os quais foram atacados apenas em parte: a CACEX apenas mudou de nome (poderia ter sido desativada, mas sua estrutura permaneceu intocada, pronta para fazer controle de guias do jeito que sempre fez, a qualquer momento), os índices de nacionalização foram reduzidos para um número que ainda é alto (poderiam ter sido abolidos, ficando restritos apenas a compras de governo ligadas a defesa nacional), permanecem exigências de financiamento muito importantes para certas importações (bens de capital

principalmente), a SEI continua desfrutando da prerrogativa de proibir a importação do que quer que ela entenda como "bens de informática" e permanece mais vivo do que nunca o conceito de similaridade. De certa maneira, o documento ressuscita exatamente o que a MP 158 procurou abolir, ou seja, o "regime especial de importação" pois estabelece uma clivagem básica entre as coisas que não têm similar, que entram com tarifa zero, e as outras coisas que enfrentam os rigores da lei. O modo como este conceito de similaridade será aplicado permanece obscuro, pois, em função da própria heterogeneidade das mercadorias importadas, a Comissão Consultiva de Revisão Tarifária não terá como reduzir muito a necessidade de decisões caso a caso, o que nos recoloca na velha arapuca dos exames de similaridade a partir dos nada isentos "pareceres" dos representantes das associações empresariais interessadas (ou ameaçadas). Entretanto, ainda mais importante que a virtual impossibilidade de se aplicar a similaridade como um critério "limpo" de proteção, note-se que em uma economia semi-autárquica como a nossa quase todas as mercadorias tem um produto similar, ainda que com frequência seja um produto de qualidade e especificações inferiores e mais caro. Nessas condições, o processo de importação fica sujeito a uma "negociação", e numa economia de mercado a compra de um insumo, ou de uma máquina, devia ser algo muito mais simples. Por isso tudo, o melhor que o governo poderia fazer era simplesmente abandonar o conceito de similaridade (e junto com ele os índices nacionalização), uma das mais diletas vacas sagradas da cultura protecionista nacional, pois nada poderia sinalizar melhor a mudança "cultural" na direção de uma economia industrial moderna.

• **Liberalização e inflação.** A liberalização tem sido pensada como um

processo que contribui de forma importante para o combate a inflação, e é partindo desta suposição equivocada, ou quando muito ambígua, que o interesse na liberalização aumentou nos últimos meses. O impacto inflacionário do processo de liberalização pode ser percebido em duas instâncias: (i) a substituição de barreiras quantitativas por tarifas tem efeitos óbvios sobre os custos em moeda nacional das importações; (ii) a desvalorização cambial necessária para reduzir o impacto desfavorável sobre o superávit comercial eleva os custos em moeda nacional das importações e também o preço doméstico dos exportáveis. Com relação ao impacto sobre o preço doméstico das importações de se substituir BNTs por tarifas há dois tipos de questões a considerar: (i) em que medida os importadores transferem para os custos de suas importações - ou para o preço que vão cobrar dentro do país pela mercadoria importada, ou pela mercadoria que usou o insumo importado - o "prêmio" que lhes concede o sistema de quotas, gavetas e regimes especiais para importação *vis à vis* o uso de tarifas. Pode-se argumentar que, em se tratando de bens de consumo, os importadores podem perfeitamente apropriar os *rents* criados pelas restrições quantitativas cobrando o *shadow price* da mercadoria importada. Pode-se na mesma linha argumentar para o caso dos insumos e bens de capital que *shadow prices* são irrelevantes para a contabilidade de custos das firmas, e que, portanto, os "prêmios" não aparecem como custo para os importadores de insumos e bens de capital pois esses prêmios não são desembolsos, são custos "sociais" (exceto quando há corrupção, ou seja, quando as guias de importação são compradas por preços de mercado). Em suma, pode-se argumentar com certa segurança que, em um sistema de proteção baseado em restrições quantitativas, e onde as importações consistem predominantemente de matérias primas e bens de capital, os preços

domésticos das mercadorias importadas é bem menor do que seria o caso em um sistema baseado em tarifas exatamente "equivalentes" (no sentido de não afetar o *quantum* importado). Uma evidência que apoia esta conjectura é a de que os níveis de proteção nominal "implícita", ou seja, obtidos pela comparação de preços domésticos e internacionais, são "surpreendentemente baixos"⁵ atingindo 18% em média para a indústria de transformação.



A peculiar situação brasileira pode ser vista com clareza no gráfico abaixo que mostra a demanda por importações, ignorando a oferta de substitutos domésticos para simplificar a análise. Um aspecto fundamental do sistema de proteção brasileiro é que a tarifa "efetiva", definida como a receita do imposto de importação como proporção do valor das importações não chegava a 6% em 1982, mesmo considerando que a média ponderada pelo valor das importações das alíquotas legais era de 22.4%. Excluindo petróleo e trigo esses números são elevados para 13.7% e 47.5%⁶. Ao mesmo tempo, as tarifas que seriam "equivalentes" ao nível de proteção definida pelas gavetas, índices de nacionalização e exames de similaridade - no sentido de gerar a

mesma demanda por importações - parecem incluir-se em uma faixa entre 100% e 300%. Dessa forma tudo se passa como se a economia brasileira estivesse em um ponto como o ponto A no gráfico, onde a tarifa efetivamente praticada é 13.7%, mas a quantidade importada é bem menor do que a que se observaria na ausência de BNTs (M_2) e também menor do que a que seria observada (M_1) caso vigorassem as tarifas legais (47.5%).

A liberalização pode seguir um itinerário "chileno" - caminhar de A direto para C - ou caminhar da A para um ponto entre D e B (tarificando BNTs mas não até o ponto das tarifas "equivalentes") e daí para o ponto C. A prevalecer qualquer variante desta segunda alternativa segue-se que um processo de tarifificação deverá ter necessariamente um impacto inflacionário. Assim deve-se ter em conta que: (i) como a tarifificação afeta a inflação o seu *timing* deve ser articulado com o andamento do programa de estabilização e considerado à luz das especificidades de uma economia como a brasileira impregnada de "cultura inflacionária" e, portanto, bastante indexada. (ii) tarifificar as BNTs abaixo dos níveis "equivalentes" faz aumentar as importações rapidamente e deteriora o balanço de pagamentos. Se admitirmos um processo de tarifificação - seja provocado pela eliminação de regimes especiais, seja através de sobretaxas à TAB (Tarifa Aduaneira do Brasil, a pauta tarifária em vigor) - que aproxime as tarifas efetivas das tarifas legais, então estamos considerando aumentos no custo em moeda nacional das importações entre 20% e 40% em média. O impacto inflacionário deste como de outras modalidades de choques de oferta tem sido extensamente investigado no contexto de modelos que consideram *feed-backs* criados pela presença de indexação. Um dos mais sólidos dentre os modelos desenvolvidos nessa linha é o de Modiano (1985) que estima um modelo de determinação de salários, preços e câmbio e obtém expressões

para os "multiplicadores" do impacto inflacionário de diferentes tipos de choques. A tabela 1 a seguir se utiliza das estimativas de Modiano para uma avaliação do impacto de aumentos de diferentes magnitudes no custo dos insumos importados. A tabela abaixo reporta os acréscimos à taxa de inflação decorrentes de diferentes combinações de aumentos no custo dos importados, através de tarifas e de desvalorizações cambiais, e patamares de inflação, e deixa pouca dúvida de que estamos tratando de impactos bastante substanciais na taxa de inflação. Note-se, além disso, que estes cálculos são baseados em parâmetros obtidos em estimativas para 1970-82 de modo que não incorporam o período hiperinflacionário recente, que certamente teve como uma de suas características um aumento da agilidade com que se pratica a indexação na economia brasileira. Os valores do quadro são, portanto, estimativas muito conservadoras.

Tabela 1: Impacto inflacionário da "tarificação" e de desvalorizações cambiais

patamar de inflação	aumento no custo das importações			desvalorização cambial		
	20%	30%	40%	20%	30%	40%
50%	26.1%	38.7%	51.0%	46.6%	72.5%	108.4%
300%	69.7%	103.7%	137.0%	124.4%	193.2%	289.0%
500%	104.6%	155.5%	205.0%	186.6%	289.8%	433.6%
1000%	191.0%	285.4%	376.0%	342.0%	531.3%	794.8%

Método: usando equação (14) em Modiano (1985, p. 21) e parâmetros conforme estimados na tabela 6 (p. 20).

Note-se no cenário de desvalorização cambial da tabela, mantem-se as tarifas nos valores efetivamente pagos (da ordem de 13.7%, exceto para petróleo e trigo), o que significa uma reforma tarifária semelhante à que começou a ser feita em 1988, mas é feita uma desvalorização cambial entre 20% e 40%. O

impacto inflacionário desse pacote é maior do que o da tarifiação "pura" pois a desvalorização tem um efeito sobre os preços dos alimentos exportáveis que repercute em salários e amplifica ainda mais o efeito direto sobre os custos industriais.

• **Liberalização e cartéis domésticos.** Tem se mencionado com frequência o uso da liberalização como instrumento para dobrar os cartéis locais (automobilística, cimento, etc.). Louve-se a intenção, mas a rigor o instrumento para isso não é esse, mas sim uma legislação anti-truste que nós não temos. A absoluta inoperância do CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) e do CIP enquanto órgãos anti-truste é bastante conhecida e esta percepção é certamente o que está por trás da intenção manifestada nas diretrizes recentes de se construir esta legislação através do trabalho de uma comissão composta de representantes dos ministérios da economia e da justiça. Não obstante, não se pode negar que o recurso às importações efetivamente funciona como instrumento de política de competição, ou como mecanismo de controle de preços e margens de lucro, mas é importante notar que isto se observa apenas se as importações detêm uma participação expressiva no mercado ocupado pelos cartéis (como na Europa). Se as importações competitivas são insignificantes, ou se são claramente eventuais e não sustentáveis, a ameaça que oferecem aos cartéis é totalmente inócua. Assim sendo, para se utilizar importações como instrumento de regulação de preços é preciso admitir taxas de penetração bastante significativas, e isto não se observa em nenhum dos setores concentrados na economia brasileira, conforme atestado pelos irrisórios coeficientes de importação praticados pela indústria brasileira mostrados na tabela 2 adiante. Para se passar de uma situação onde as importações são praticamente inexistentes para outra onde

elas ocupam parcelas de mercado significativas, o crescimento das importações deve ser muito grande e muito rápido, e por isso mesmo inexequível no horizonte próximo. Tome-se como ilustração a indústria automobilística. Vamos imaginar que se resolve admitir taxas de penetração de importações no mercado doméstico que efetivamente danificam o poder do cartel, e que podemos fixar esta taxa conservadoramente em 15%. Ora a indústria automobilística teve vendas da ordem de 7,2 bilhões de dólares em 1985, e as importações fossem suprir 15% deste total teríamos importações de automóveis da ordem de 1.0 bilhão de dólares anuais. E isto se refere apenas a automóveis: se o mesmo exercício fosse repetido, por exemplo, para o cimento (abstraindo-se os problemas de distribuição) pode-se esperar importações potenciais desta mesma ordem de grandeza. Levando o argumento ao extremo, se consideramos que todos os gêneros da indústria de transformação, segundo a classificação do IBGE, onde os índices de concentração industrial (a parcela do mercado suprida pelas quatro maiores empresas, conforme mostrado na tabela 2 adiante) são superiores a 40%, setores estes cujas vendas teriam sido superiores a 120 bilhões de dólares em 1989, admitissem importações da ordem de 15% do mercado, ao invés dos valores irrisórios de hoje, teríamos importações anuais adicionais, somente nesses setores, da ordem de 18 bilhões de dólares. A conclusão óbvia é que a liberalização não pode ser orientada pelos desígnios do controle de preços e com propósitos ligados ao combate aos abusos de poder econômico, simplesmente porque nossa situação cambial não o permite. Nas condições atuais, usar importações para controlar preços no contexto da estabilização é um caminho seguro para a exaustão das reservas em função de uma causa perdida (deve ser evidente que se mecanismos de racionamento através de limitações quantitativas são usados para prevenir a

exaustão das reservas as importações que resultarão serão pequenas demais para exercer qualquer influência sobre o poder dos cartéis).

• **Liberalização e problemas cambiais.** As importações certamente vão aumentar como resultado das medidas liberalizantes, seja qual for o teor destas⁷, de modo que medidas compensatórias devem estar prontas para serem acionadas caso se concretize a perspectiva de problemas cambiais. É claro, todavia, que a amplitude dessas medidas depende do que se espera em termos de crescimento das importações depois de consumada a liberalização. Mas em que nível devem se estabilizar as importações após a eliminação completa das BNTs e o estabelecimento de tarifas baixas conforme previsto nas diretrizes recentes? Ao confrontar a resposta desta pergunta com os níveis hoje praticados de importações podemos ter uma idéia do impacto cambial da liberalização. A tabela 2 traz algumas informações importantes para orientar essas considerações.

A tabela 2 traz discriminados por gênero os valores em dólar (convertidos pela taxa média do ano) para a produção industrial, os coeficientes de importação para 1980 e 1984, os índices de concentração industrial (C-4) e três possíveis cenários para o valor das importações de produtos industriais após a liberalização. Um primeiro ponto a observar acerca da tabela 2 é o valor irrisório assumido pelo coeficiente de importação (importações sobre oferta total, ou seja, produção mais importações menos exportações) para a indústria brasileira em 1984, isto é, 4,3%. O México tem um valor cerca de três vezes maior, a Turquia um valor 5 vezes maior e a Coreia um valor 7 vezes maior. Os cenários de liberalização consideram simplesmente valores alternativos para os coeficientes de

importação aplicados sobre o valor da produção relacionado na primeira coluna. O primeiro cenário considera os coeficientes que vigoravam em 1980, o segundo considera valores semelhantes, em média, aos do México, isto é, o

Tabela 2: Impacto cambial da liberalização

	valor da produção (US\$) 1989	coeficientes de importação*		índice de concentr. (C-4)	c e n á r i o s		
		1980	1984		I pré-crise	II México	III Turquia
minerais não metálicos	8.457	1.60	1.00	46	135	254	423
metalurgia	27.648	5.90	2.90	35	1.631	2.405	4.009
mecânica	15.287	14.50	8.80	26	2.217	4.036	6.726
material elétrico	10.452	11.80	12.20	36	1.233	3.825	6.376
material de transporte	15.791	6.90	7.20	72	1.090	3.411	5.685
madeira	4.085	1.20	1.50	26	49	184	306
mobiliário	2.964	0.10	0.01	43	3	6	10
produtos de papel	5.415	3.90	2.50	22	211	406	677
borracha	3.015	4.90	4.10	66	148	371	618
couros e peles	980	1.40	10.10	40	14	297	495
química	38.817	9.30	5.30	57	3.610	6.172	10.287
farmacêutica	2.213	8.00	6.50	30	177	432	719
perfumaria	1.636	1.10	0.80	48	18	39	65
plásticos	4.078	0.20	0.80	21	8	98	163
produtos têxteis	12.929	0.50	0.50	15	65	194	323
vestuário e calçados	7.760	0.20	0.50	37	16	116	194
alimentos	27.954	6.20	5.80	46	1.733	4.864	8.107
bebidas	2.121	3.90	4.30	51	83	274	456
fumo	1.099	0.20	0.01	98	2	4	7
editorial e gráfica	3.245	1.60	1.10	55	52	107	178
diversas	5.482	16.40	15.70	42	899	2.582	4.303
total	201.429	8.70 [†]	4.30 [†]		13.393	30.077	50.129

[†] média. * calculado a partir da matriz insumo-produto. Cenários: I-retorno aos coeficientes de 1980. II-triplicar os coeficientes de 1984. III-quintuplicar os coeficientes de 1984. Fontes: IBGE, The World Bank (1989b, p. 23), L. N. Willmore (1987, p. 185).

triplo dos valores para 1984, e o terceiro cenário toma por base coeficientes de importação semelhantes aos da Turquia⁸. Tomando como bases o valor das importações de produtos manufaturados que hoje se pratica - em torno

de 6 ou 7 bilhões de dólares anuais - nota-se que no primeiro cenário praticamente dobramos o valor das importações, e nos outros dois cenários elas são aumentadas, *grosso modo* segundo um fator igual a 5 e 8.5 respectivamente. É difícil saber o que ocorreria com as importações de matérias primas e também com as exportações em resposta à liberalização *ceteris paribus*. É bastante evidente, todavia, que a liberalização poderia gerar problemas cambiais muito sérios se se procurar implementar níveis de abertura muito ambiciosos muito rapidamente. É claro que as dificuldades cambiais poderão ser mais ou menos sérias ao longo dos próximos anos dependendo do comportamento das outras contas do balanço de pagamento. Note-se, nesse sentido, que boa parte dos programas de liberalização bem sucedidos em outros países contou com o apoio externo sob forma de capital de empréstimo e de risco e nós muito provavelmente não poderemos contar com isso. Sabe-se que o Banco Mundial dispõe de uma linha de crédito para apoio a programas da liberalização, mas de valor muito reduzido (meio bilhão de dólares) para fazer frente aos desequilíbrios que deveremos enfrentar. Além disso, no atual estado dos mercados internacionais de capital e tendo em vista as incertezas e a instabilidade macroeconômica vigentes no país hoje e principalmente a indefinição quanto à dívida externa, mesmo o apoio do Banco Mundial deve ter pouco efeito no sentido de atrair a entrada de dinheiro novo no país. Do ponto de vista do capital de risco note-se que a variável crucial aí é o "clima de investimento" que todos esperamos que melhore dos níveis horrorosos em que hoje se encontra, mas não é lícito esperar qualquer grande movimento de entrada de capitais de risco neste ano, talvez nem mesmo a reversão da atípica contribuição cambial negativa que as contas ligadas ao investimento direto estrangeiro vem dando. Por isso tudo, o segundo semestre de 1990 deverá trazer definições importantes

sobre a real extensão da demanda reprimida por importações, sobre os pagamentos relativos à dívida externa e sobre os rumos da macroeconomia doméstica - a partir das quais o destino do programa de liberalização será definido.

Ao que tudo indica, portanto, o processo de liberalização deverá acionar instrumentos de racionamento de divisas ao longo do caminho e a escolha que se deve fazer diz respeito ao instrumento a operar. A idéia de se manter taxas de câmbio flutuantes, deixá-las livres para desvalorizar se a situação cambial se deteriorar é uma alternativa possível, mas com limites bastante evidentes em função de suas repercussões inflacionárias. Outra alternativa, já explicitamente mencionada é a de se dirimir os excessos de demanda por importações através de entraves administrativos ("gavetas") colocados pela CIC (Coordenadoria de Intercâmbio Comercial), exigências adicionais de financiamento, exames de similaridade mais rigorosos, em suma, através da simples reversão do processo de liberalização ao atual estado de coisas. O ideal seria uma alternativa intermediária entre o câmbio flutuante "puro" e o sistema de controles administrativos, segundo a qual as divisas escassas seriam alocadas através de um critério transparente, e o governo se apropriaria dos *rents* associados às guias de importação e não os importadores, tal como, por exemplo, um leilão de câmbio, ou de guias de importação, para, digamos, as mercadorias do antigo anexo C, ou definidas como pouco importantes. O impacto inflacionário desta solução seria menor porque este câmbio mais caro incidiria apenas para uma determinada gama de mercadorias e teria como vantagem a desativação da CACEX e dos cartórios que se ergueram à sua sombra.

- **Liberalização e seletividade.** Um dos problemas mais complexos
-

relativos à liberalização diz respeito ao critério de seleção principalmente se for decidido que a similaridade e exigências de financiamento são não bons critérios para o racionamento de divisas na transição para 1994: a sequência deve privilegiar insumos ou bens finais ? Produtos tecnologicamente mais densos (onde somos pouco competitivos) ou produtos maduros ? No tocante à primeira pergunta, a experiência internacional parece sugerir de forma clara que o caminho mais indicado é começar por insumos e, em especial, os insumos usados nas exportações⁹. A justificativa é bastante evidente: trata-se de proteger o valor adicionado nacional e minimizar o efeito adverso sobre o balanço de pagamentos promovendo exportações. Na verdade, o caso brasileiro ilustra com precisão o fato de que o acesso a insumos importados a preços internacionais é um incentivo às exportações de potencial extraordinário. Basta notar o desempenho das exportações brasileiras de manufaturados através do programa BEFIEX, que hoje respondem por cerca de metade das exportações de manufaturados. E não se trata, neste caso, dos subsídios embutidos, mas da possibilidade de se contornar barreiras de outra forma intransponíveis, criadas por índices de nacionalização e exames de similaridade. Muitos setores (especificamente segmentos de bens de capital, construção pesada e a indústria naval) se tornariam competitivos caso tivessem acesso ao programa, ou a outras maneiras de se livrar de índices de nacionalização e das reservas de mercado para a indústria nacional de equipamento pesado e informática¹⁰. Este caso nos remete diretamente à segunda questão deste parágrafo, qual seja, a de se proteger insumos (produtos) maduros ou tecnologicamente densos¹¹. Permitir mais importações de componentes - o que se faz através da redução dos índices de nacionalização exigidos por agências oficiais - implica em desproteger, talvez mesmo inviabilizar, muitos fabricantes nacionais. Como proceder ? Como

regra básica, a proteção deve evitar mercadorias ou setores onde as perspectivas de sucesso em substituição de importações são precárias; estes são os produtos cujo ciclo de vida é muito curto (curto demais para permitir que se amortizem as despesas de pesquisa e desenvolvimento), e as curvas de aprendizado (a queda de preços derivada de ganhos de produtividade) são muito inclinadas. Estes produtos têm maior densidade tecnológica, o que os torna mais atrativos, mas é nestes produtos onde a competição é mais acirrada entre os grandes produtores internacionais e as possibilidades de novos competidores são muito reduzidas. Embora o país deva aspirar entrar nesse clube em algum momento no futuro, é preciso ter em mente que há dois pré-requisitos para isso que nos excluem desse jogo: (i) organizações empresariais robustas e competitivas, com experiência internacional e rentáveis o suficiente para suportar os riscos envolvidos, e (ii) uma infraestrutura tecnológica que gere externalidades (tecnologias, profissionais treinados, etc.) para as empresas do setor. O país deve concentrar-se em cumprir estes pré-requisitos, o que toma alguns anos, antes de qualquer estratégia mais ambiciosa. Assim, as prioridades da política devem ser no sentido de projetar e apoiar as empresas nacionais no mercado externo, ampliar os gastos públicos na área de infraestrutura tecnológica e promover uma redução significativa nos graus de nacionalização praticados na indústria em geral.

Deve-se ter claro, portanto, que a liberalização necessariamente leva à especialização, o que a nível das empresas implica em concentrar-se em linhas mais estritas de produtos e, possivelmente, buscar economias de escala no mercado externo. Algum sucateamento em setores ineficientes e tecnologicamente atrasados deveria, portanto, necessariamente ter lugar, embora não se tenha muita noção *ex-ante* de quais indústrias ou empresas

deverão efetivamente se ver ameaçadas e em que extensão. De um modo ou de outro, esse saudável processo de internacionalização e transição para uma forma mais eficiente de operar se torna bastante complexo para indústrias que ao longo do tempo, e por força da orientação da política industrial na direção da auto-suficiência, se tornaram "bazares", horizontalizando-se em excesso e habilitando-se a produzir uma infinidade de produtos correlatos nenhum dos quais de forma eficiente. A liberalização nestes casos constitui-se em um instrumento poderosíssimo que deve ser acionado em conjunto com outros instrumentos de política industrial de modo a patrocinar uma reestruturação profunda desses setores. Isso requer estratégias definidas e coordenação entre a autoridade responsável pelo *timing* da liberalização e, por exemplo, as autoridades gestoras de instrumentos de crédito. É fundamental ter-se em mente no entanto que critérios bancários e sinais de mercado devem orientar o apoio (ou não) a projetos de reconversão industrial em setores em dificuldades.

• **Informática.** Um dos principais itens da agenda de reformas da política industrial no país é a redefinição da política de informática. É importante ter claro que esta política não se apresenta como uma ruptura muito significativa com as práticas habituais de política industrial no país. Há uma agência, a SEI, dotada de grandes poderes discricionários (o que decorre diretamente dos termos vagos da própria Lei de Informática) para a concessão de incentivos e benefícios predominantemente de natureza regulatória - controle de importações, aprovação de projetos e autorização para *joint ventures* - alheia às determinações gerais da política industrial, ou seja, fora do Ministério da Economia, e subordinada apenas a um conselho que combina uma representação empresarial corporativa com uma

"politização" de decisões.

A característica mais marcante da política de informática é a combinação de (i) altíssimos índices de nacionalização, (ii) políticas restritivas com relação ao licenciamento de tecnologia estrangeira e (iii) a reserva de mercado propriamente dita, isto é, a exclusão de empresas estrangeiras e *joint ventures* de alguns segmentos da indústria. Note-se que os altos índices de nacionalização - que bloqueiam o processo de transferência de tecnologia através das importações - e a política de reserva de mercado, que bloqueia os outros canais de transferência de tecnologia (licenciamento, participação acionária ou tecnológica de capitais estrangeiros) criam um incentivo poderoso para que a indústria se desloque para produtos cujas tecnologias de projeto e de produção são internacionalmente conhecidas e copiáveis. Não é por outro motivo que a indústria naturalmente se tornou uma produtora de *clones*, registrando esforços tecnológicos pueris no geral, e perceptíveis apenas em nichos onde as necessidades locais geravam demandas específicas (exemplo: automação bancária).

Entretanto, o equívoco mais flagrante da política de informática é o de contemplar o índice de nacionalização como objetivo da política¹². Produzimos computadores (*clones* IBM, por exemplo) com índices de nacionalização de 90% em valor: um tributo à engenharia nacional, mas, do ponto de vista econômico, um extraordinário desperdício de recursos. Não é por acidente (nem porque a indústria não tem *joint ventures*) que esses computadores custam de 3 a 4 vezes o preço internacional. Não é por acidente também que o único caso de sucesso em termos de preços competitivos na indústria nacional da informática - os microcomputadores de 8 bits da família Apple II - aconteceu na Zona Franca de Manaus, onde esses computadores são produzidos, e onde os índices de nacionalização praticados

são muito menores. Assim, deve-se tomar como regra que as indústrias *high tech* instaladas no país devem operar com graus de nacionalização semelhantes aos praticados internacionalmente - com isso abandonando a autarquia (ou a "auto-suficiência") como objetivo básico de política industrial. Deve-se ter claro que o aprimoramento tecnológico - requisito essencial para a competitividade - não decorre de exigências de índices de nacionalização mas de um ambiente (e de uma política) que torne o esforço tecnológico um elemento importante no processo competitivo. A liberalização de importações no Brasil passa necessariamente por uma redução significativa nos índices de nacionalização praticados na indústria da informática e por uma redução drástica, possivelmente a eliminação, da prerrogativa da SEI em fazer controle de importações.

Desregulação. Ao longo dos últimos anos a indústria brasileira acumulou distorções de várias ordens, boa parte das quais decorrente de dispositivos regulatórios utilizados extensamente quando sua utilidade e relevância já não era clara. A regulação da atividade industrial no Brasil foi implementada em sucessivas ondas de criação de programas e agências voltadas para a implantação de setores da indústria os quais, cessadas as razões pelas quais foram criadas, não foram desmobilizadas ou desinchadas. Pior ainda, com o passar do tempo, essas agências e órgãos foram modificando a natureza de suas atividades, experimentando um processo de simbiose entre os seus funcionários e os empresários dos setores a elas ligados, transformando-se em sistemas de preservação dos interesses estabelecidos na indústria e na burocracia¹³. Em nossos dias, diante do emaranhado de agências e regulamentos que governam a atividade industrial, é comum se ouvir que a solução para se reconstruir um sistema voltado para a eficiência produtiva é

um enorme esforço de "coordenação interna" entre agências do governo. É reconhecido pelos próprios burocratas que suas competências estão amontoadas, mas a solução que se apresenta é a de se criar novos conselhos a fim de coordenar a sua atuação. O equívoco aí está em deixar de se observar que 90% dos problemas de coordenação são resolvidos de forma simples pela redução drástica do número de agências e de burocratas, bem como uma redução no escopo de sua atuação. Naturalmente, soluções de natureza desregulatória jamais vão emergir de dentro da burocracia, cuja lógica de funcionamento a nível da regulação industrial é justamente a de ampliar as formas de, para usar a terminologia das novas diretrizes, "coordenação externa" através da qual pretende-se substituir a dinâmica da competição por decisões administrativas retiradas em comitês. Note-se, no entanto, que este tipo de "japonesismo" na gestão da política industrial, a julgar pela experiência da política industrial do Sarney, não colou (como aliás muitas leis e regulamentos que atrapalham a vida do cidadão além da conta). Afinal nos dois anos que vigorou, a despeito das intermináveis e exasperantes horas de reunião em câmaras setoriais, apenas um PSI se constituiu (o têxtil). Esta é uma indicação poderosa de que os problemas de "coordenação externa" que a burocracia sonha em administrar são simplesmente grandes demais em economias industriais complexas como a nossa.

• **Bibliografia.**

J. T. Araujo Jr. "A Encenação de uma Política Industrial" Jornal do Brasil 1/7/1990.

H. Braga et al. (1988) "Proteção Efetiva no Brasil: uma estimativa a partir da comparação de preços" Série EPICO nº 13, IPEA.

G. H. B. Franco (1990) "Crise Fiscal, Torneirinhas e Vampiros" Jornal do Brasil 28/4/1990.

W. Fritsch (1990) "Um Passo à Frente, Dois para Trás" Jornal do Brasil 19/5/1990.

_____ & G. H. B. Franco (1989) "Key Issues on Industrial promotion: the current Brazilian debate" Texto para Discussão Departamento de Economia PUC-RJ.

_____ & _____ (1990) "Trade Policy, Trade Performance, and Structural Change in Four Latin American Countries, 1970-1985" UNCTAD.

[W. Fritsch & G. H. B. Franco & M. F. P. Dib & E. A. Guimarães] A Política Industrial do Novo Governo (1990).

Parecer sobre o Relatório: Trade Policy in Brazil: the case for reform (1989)

V. Matesco (1988) "As Novas Diretrizes da Política Industrial: relatório do seminário" Série EPICO nº 14, IPEA.

E. Modiano (1985) "Os Multiplicadores de Choque em uma Economia Indexada" Pesquisa e Planejamento Econômico.

The World Bank (1989a) Trade Policy in Brazil: the case for reform Washington.

_____ (1989b) Industrial Regulatory Policy and Investment Incentives in Brazil Washington.

• Notas

¹ Veja-se a respeito Tavares (1990).

² Veja-se a respeito Franco (1990) e Fritsch (1990).

³ Matesco (1988).

⁴ Veja-se a respeito Franco (1990) e Fritsch (1990).

⁵ Braga et al. (1988, p. 37).

⁶ The World Bank (1989a, p. 42).

⁷ Estimativas precisas da evolução das contas comerciais para vários cenários podem ser encontradas em Parecer sobre o Relatório..., 1989.

⁸ Para 1986 a relação entre importações de manufaturados e valor adicionado em manufaturas foi de 10.8% no Brasil, 32.3% no México, 51.4% na Turquia e 74.0% na Coreia do Sul. Cf. The World Bank (1989b, p. 7). Ignoram-se diferenças entre os países na razão valor da produção-valor adicionado.

⁹ Para uma resenha da experiência latino-americana recente nessa linha veja-se Fritsch & Franco (1990).

¹⁰ Segundo declarações de um diretor de um grande estaleiro carioca, a redução dos índices de nacionalização para 70% determinada nas diretrizes recentes reduz o custo do navio nacional em cerca de 34%. O Globo 28/6/90.

¹¹ Veja-se, para uma análise dos dilemas brasileiros, Fritsch & Franco (1989).

¹² Nesse contexto, a anunciada intenção, por parte da SEI, de permitir importações de alguns produtos maduros, boa parte dos quais obsoletos, e de manter a proibição das importações de todos os outros bens de informática (exceto produtos muito sofisticados,

sem similar nacional em fabricação ou na prancheta), é apenas mais uma lamentável demonstração desse equívoco.

¹³ Ver Fritsch et al. (1990).

TEXTOS PARA DISCUSSÃO -

211. Amadeo, E.J., "Equilíbrio Macroeconômico e Modelos Bi-setoriais"
212. Amadeo, E.J., "A Structuralist Analysis of Inflation and Stabilization"
213. Amadeo, E.J. e Camargo, J.M., "Market Structure, Relative Prices and Income Distribution"
214. Amadeo, E.J. e Camargo, J.M., "Choque e Concerto", janeiro 1989.
215. Banuni, T. e Amadeo, E.J., "Worlds Within the Third World: Labour Market Institutions in Asia and Latin America".
216. Amadeo, E.J. e Banuri, T., "Policy, Governance, and the Management of Conflict".
217. Amadeo, E.J. e Camargo, J.M., "Política Salarial e Negociações: Perspectivas para o Futuro".
218. Werneck, R.L.F., "Ajuste Fiscal e Dispendios Não-Financeiros do Setor Público".
219. Fritsch, W. e Franco, G.H.B., "Key Issues on Industrial Promotion: the Current Brazilian Debate".
220. Amadeo, E.J. e Camargo, J.M., "Economic Crisis, Impact and Response: the case of Brazil".
221. Bacha, E.L., "A Three-GAP Model of Foreign Transfers and the GDP Growth Rate in Developing Countries".
222. Bacha, E.L., "Debt Crisis, Net Transfers, and the GDP Growth Rate of the Developing Countries".
223. Werneck, R.L., "Aspectos Macroeconômicos da Privatização no Brasil".
224. Bacha, E.L., "The Brady Speech and the Debt Facility: An Evaluation of Policy Alternatives for Latin America".
225. Amadeo, E.J. e Camargo, J.M., "Criação de Empregos Produtivos no Brasil: Processo e Ajuste Recente e Perspectivas para o Futuro".
226. Carneiro, D.D. e Werneck, R.L.F., "Brazil: Growth Exercise for the Nineties".

227. Bacha, E.L., "Alguns Princípios para a Reforma do Sistema Financeiro Nacional".
228. Amadeo, E.J. e J.M. Camargo, "Desafios da Centralização Sindical: Uma Agenda para os Anos 90".
229. Fritsch, W. e G.H.B. Franco, "The Quest for Efficient Industrialization in a Technologically Dependent Economy: the current Brazilian debate".
230. Fritsch, W. e G.H.B. Franco, "Trade Policy, MNCs and the Evolving Pattern of Brazilian Trade, 1970-85".
231. Amadeo, E.J., "Desemprego: Teorias e Evidências sobre a Experiência Recente na OECD".
232. Amadeo, E.J. e J.M. Camargo, "Brazilian Labour Market in an Era of Adjustment".
233. Amadeo, E.J. e J.M. Camargo, " 'New Unionism' and the Relation Between Capital, Labour and the State in Brazil".
234. Marques M.S.B. e S.P.C. Werlang, "Deságio das LFTs e a Probabilidade Implícita do Moratória".
235. Lago, L.A.C., "Uma Revisão do Período do "Milagre" Política Econômica e Crescimento, 1967-1973".
236. Carneiro, D.D. e Ilan Goldfajn, "Reforma Monetária: Prós e Contras do Mercado Secundário".
237. Carneiro, D.D. e Rogério Werneck, "Public Savings, Private Investment and Growth Resumption in Brazil".
238. Carneiro, D.D. e Rogério Werneck, "Brazil: Medium-Term Development and Growth Resumption in Brazil".