

SETOR EXTERNO

O Acordo do GATT, o mercado de câmbio, os movimentos de bens e de capitais e o MERCOSUL*

*Beky Moron de Macadar***

*Maria Elena Knüppeln de Almeida****

*Teresinha da Silva Bello*****

1 - Política internacional: mais transparente em 1993

1.1 - O GATT e os acordos

O período de sete anos decorrido desde o início da Rodada Uruguai diz muito mais da complexidade da pauta em discussão do que se pretendeu fazer acreditar durante largo tempo...

O alardeado desacordo com relação a tarifas, subsídios e quotas de exportação de produtos agrícolas, embora real, nada mais é do que um diminuto ângulo de controvérsias muito mais profundas, e cujo conteúdo tende a transcender a acordos comerciais e, até mesmo, a aspectos estritamente econômicos.

A Rodada Uruguai, apesar de inconclusa, quando analisada, permite discernir enfoques que trazem um pouco de luz ao emaranhado de questões em debate, para os quais a obtenção de consenso é muito difícil.

O sentido das negociações multilaterais do GATT, que sempre foram um sustentáculo da política comercial internacional, mudou fundamentalmente.

Enquanto, na maior parte das rodadas anteriores — exceção parcial feita à de Tóquio —, se tratava da liberalização do comércio através de concessões recíprocas ao nível de produto, na Rodada Uruguai a abordagem direcionou-se, nitidamente, para a discussão de regulamentações, leis e políticas internas dos países que possam ter impacto sobre a competitividade de sócios comerciais em bens e serviços específicos.

Coloca-se, pela primeira vez, claramente em jogo a necessidade de harmonizar as políticas nacionais, objetivo, no mínimo, complexo, quando se trata de 117 países significativamente heterogêneos.

* Este texto foi elaborado com informações disponíveis até o dia 20.12.93. As autoras agradecem a colaboração do estagiário Alberto Marcos Nogueira.

** Economista da FEE.

*** Bacharel em Ciências Sociais e Especialista em Planejamento Econômico da FEE.

**** Economista da FEE e Professora da PUC-RS.

A concretização do que até agora tem-se assemelhado mais a um devaneio poderia conduzir à caracterização de uma economia com elevado grau de globalização, onde um conjunto de normas, regulamentos e políticas econômicas seria aceito por todos os participantes como contrapartida de sua efetiva inclusão na qualidade de componente da "aldeia global".

A complexidade, nesse particular, vai se agravando... Ainda que não antagônicos, os interesses estão longe de ser convergentes.

Os países em desenvolvimento estão interessados em abrir-se para o comércio internacional, inserindo-se, efetivamente, na economia mundial. Para isso, entretanto, o que lhes é cobrado implica um sério desafio. De um lado, os países industrializados exigem-lhes maiores responsabilidades, inclusive em áreas de negociação relativamente novas para eles, como as de serviços, propriedade intelectual e investimentos. De outro, preocupam-se em adotar uma política industrial dinâmica, orientada para o desenvolvimento. A questão com a qual se defrontam é como imprimir dinamismo à política industrial, quando lhes é requerido, simultaneamente, a abdicação de significativa parcela de sua autonomia para fixar políticas?

Sem dúvida, esse dilema não deveria ser desconsiderado nas negociações...

Além das questões que afligem os países em desenvolvimento, notam-se também, com relação aos "grandes" países, algumas incoerências. "Eles" tratam com bastante avidez os novos temas que desejam impor (serviços, propriedade intelectual e investimentos), mas atuam com muita flexibilidade na concretização de suas próprias mudanças estruturais, no abandono de medidas da "zona cinza" (restrições voluntárias às exportações, que atingem principalmente os países em desenvolvimento) e na renúncia ao uso de medidas unilaterais.

Esse comportamento esdrúxulo, cujo maior exemplo se vincula aos EUA, tem introduzido tensões notáveis nos esforços para erigir uma economia mundial efetivamente globalizada e se constitui numa ameaça de marginalização para muitos países do Terceiro Mundo.

O fato é notório, e a imprensa mundial tem desenhado a questão com um colorido acinzentado.

O cenário descrito por Bernard Cassen (1993, p.1) dá uma idéia das condições em que se desenvolve a Rodada Uruguai.

"A Rússia, esmagada por uma terapia de choque neoliberal, o terceiro mundo submetido, em sua maior parte, aos contratos de ajustamento estrutural e, ao norte, sociedades atingidas pelo desemprego e exclusões: assim progride a mundialização da economia.

"Como única superpotência, os EUA se empenham em manter sua hegemonia em todos os domínios e não somente sobre os mercados. Nas negociações do GATT, sua intransigência coloca os governos europeus em uma situação insustentável face ao agravamento da recessão e ao aumento da agitação social. Há dificuldade na concretização de um projeto comum de mudança. A comunidade vê sua solidariedade posta à prova, enquanto a margem de manobra do governo de M. Balladur se encontra reduzida pelas rivalidades internas."

Abstraindo atávicas antipatias e alguns desacertos entre os Estados Unidos e o país de origem do autor, é preciso convir que há muito de realidade no desenho do quadro.

O pacote de liberalização comercial, que parece atrair o interesse de muitos, depende, para sua concretização, da extensão e da renovação das regras do GATT, especialmente no relativo a áreas não cobertas, ou inadequadamente cobertas, pelos regulamentos existentes.

Precisa-se, entretanto, destacar que os compromissos de liberalização comercial só terão significado se houver uma disciplina assegurando que ela não será revertida por ações contraditórias.

Sobre esse particular, "Lembre-mos que o GATT funciona, desde 1947, segundo um regime provisório, e que os Estados Unidos jamais ratificaram a carta de 'Havana'" (LAPITZ, 1993, p.13).

Por tais razões, tem fundamento a preocupação dos países em desenvolvimento com o rumo das negociações do GATT. Além disso, sentem a ameaça de que suas conquistas, em temas de tradicional interesse, possam ter como contrapartida a flexibilização de prerrogativas soberanas e a conseqüente redução da liberdade decisória dos Governos. A escolha, nada fácil, encontra-se entre o grau de acordo e as sanções unilaterais, tendo em vista que a aplicação de "salvaguardas legítimas" minou o sistema, permitindo a infiltração crescente de práticas discriminatórias.

As reduções tarifárias não podem ser consideradas como novidades, todavia a discutibilidade de sua eficácia reside no fato de que, ao diminuírem as medidas de fronteira, se ampliaram as medidas além-fronteiras, com as quais os governos regulam os problemas de competitividade.

Com a incorporação de direitos de propriedade intelectual, medidas de investimentos, administração de serviços e outras medidas similares, a Rodada Uruguai deu um passo novo no rumo substitutivo das medidas de fronteira. Ainda que a meta, aparentemente, não seja um embuste, implica um notável aumento do poder do GATT.

O conceito convencional de proteção está cada vez mais ampliado, incluindo, hoje, medidas e instrumentos de política até então fora dos limites das negociações comerciais. Dessa forma, medidas cujo vínculo com a política comercial era considerado indireto, na atualidade, são percebidas como distorções de comércio.

A linha divisória entre políticas comerciais e outras políticas é cada vez mais tênue. Questiona-se, em conseqüência, o fato de as compras estatais poderem, em realidade, ser subsídios à investigação e ao desenvolvimento. Como exemplo concreto do que se afirma, têm-se a alegação dos Estados Unidos de que os subsídios oferecidos à Airbus Industrie constituem concorrência desleal e a resposta dos europeus declarando que o referido setor dos EUA dista muito de um modelo de concorrência perfeita.

Também o tratamento desigual aos investimentos está gerando controvérsias, especialmente no relativo ao reconhecimento mútuo das regras de origem. Em 1988, a França negou-se a considerar o Nissan, produzido na Inglaterra, como produto europeu. Seu posicionamento foi justificado com o argumento de que a Nissan não cumpria com o requisito de integração local, exigido pela França.

É possível observar que está se diluindo a distinção entre política comercial e política nacional, obrigando os governos, cada vez com maior freqüência, a discutirem com seus parceiros comerciais suas políticas domésticas. O cerne da questão, no

atual debate, transcende a harmonização tarifária e fixa-se no estabelecimento de regras para a progressiva harmonização das políticas nacionais. O maior obstáculo para tal "harmonização" é um claro discernimento entre a abertura e a autonomia nacional.

Embora a maior polêmica, aparentemente, tenha sido causada por questões relacionadas a produtos agrícolas, na realidade, o impasse foi construído pelas dificuldades de compatibilização entre abertura e autonomia nacional.

O assunto é de tal complexidade que exigirá consideráveis esforços de pesquisa, avaliação e negociações para que cheguem a um consenso internacional.

1.2 - Iniciativas regionais

Ao longo dos últimos anos, a frequência e a quantidade de medidas não tarifárias têm induzido uma série de questionamentos sobre a abertura, a estabilidade e até mesmo sobre a continuidade do sistema internacional de comércio.

Apesar de não se dispor ou, pelo menos, de não se possuir conhecimento da existência de comparativo de custos entre as medidas tarifárias e os artifícios que as substituíram, as proclamações de eliminação ou de redução de tarifas não causam mais nenhuma impressão... Sabe-se que o avanço dos acordos depende de negociações de outra natureza... O sistema multilateral de comércio encontra-se num impasse... Com a transformação da pauta e a mudança de enfoque das negociações do GATT, as iniciativas regionais foram ganhando maior vigor.

Os países, dada a natureza dos novos temas, sentem-se mais seguros nas negociações com grupos menores. As negociações regionais extrapolam os acordos comerciais, adquirindo a característica de blocos de países com políticas similares. Nesse nível, os acordos são facilitados, e a CEE está indicando os rumos para a abordagem do neoprotecionismo e a adoção de procedimentos supranacionais para a solução de controvérsias. Além disso, e nesse caso a CEE também tem dado o exemplo, sentar-se à mesa de negociações do GATT como integrante de um bloco oportuniza maior segurança nas reivindicações e parece merecer maior consideração dos interlocutores.

Os próprios Estados Unidos da América, sempre devotados à causa do multilateralismo e que, no passado, se opuseram à Inglaterra, favorável à preferência imperial, tiveram aprovada, recentemente, pelos seus deputados, sua integração ao NAFTA.

Sem descartar sua preferência pela mundialização do comércio sem discriminações, princípio central do GATT, também se abrigaram no artigo 24 (única exceção à regra, a qual permite a um grupo de países extinguir, entre eles, todas as barreiras comerciais), seguindo pela mesma porta pela qual passou a CEE, para constituir um bloco.

Existe, a par das questões de ordem geral, outras situações, peculiares a cada país, que acirram suas motivações para essa ou aquela atitude. No caso dos Estados Unidos, a recusa européia (1982) em começar negociações multilaterais e um crescente protecionismo interno desempenharam um importante papel para o começo das conversações que culminaram com a assinatura do NAFTA.

No relativo aos acordos regionais que começam a progredir na América do Sul, houve um importante estímulo dos Estados Unidos. O Departamento do Tesouro Norte-Americano adotou a idéia das Free Trade Area (FTA) em favor de seus próprios

interesses. Oferecia um comércio preferencial à América do Sul em lugar da renegociação da dívida. A positividade da resposta sul-americana induziu o Departamento do Tesouro a ampliar a iniciativa de comércio, transformando-a em iniciativa de uma política externa e integrando-a ao Programa de Iniciativa para as Américas.

Tais antecedentes permitem deduzir que o NAFTA não se limitará às fronteiras do México, devendo avançar para o sul, provavelmente, até a Patagônia.

Nesse contexto, a posição do MERCOSUL é um tanto instável, e, apesar dos bons resultados de seu comércio, há parceiros que, tendo os olhos no norte do continente, começam a descumprir certos acordos... Considerando que o assunto merece um tratamento especial, não se detalharão aqui suas questões, dir-se-á somente que um "bloquinho coeso", mesmo que assimilável por um bloco maior, terá sempre maior poder de barganha.

O Brasil, em todo esse conturbado panorama, tem agido com extraordinária sensatez. Sua conduta, no que concerne às relações internacionais, é digna de um país que começa a atingir a maturidade... É sensata sua posição de ceder, eventualmente, a alguns reclamos de seus parceiros do MERCOSUL, e não é menos a de procurar se vincular, também, ao Pacto Andino... Não se entusiasma demasiado com os acenos dos vizinhos do norte para uma maior coesão, mas também não os repele inamistosamente... Não concorda com as retaliações que, eventualmente, tentam lhe infligir, mas, civilizadamente, recorre ao foro competente e, finalmente, sem descurar dos acordos que já firmou, não despreza os novos, como o firmado em novembro próximo passado com a Rússia, que, entre outros negócios, lhe propiciará a venda de serviços e a absorção de tecnologias.

Agindo assim, o Brasil prepara-se para o que der e vier, porque, apesar de uma série de véus que toldavam as intenções ter caído, o futuro não está muito claro...

No crepúsculo de 1993 (15.12.93), delegados de 117 países integrantes do GATT, após sete anos de conversações, completaram um acordo de comércio, considerado pelo Diretor do Acordo Geral de Tarifas e Comércio como abrangente.

Na última hora, houve entendimento entre os EUA e a CEE sobre os subsídios a produtos agrícolas da Europa, questão que vinha obstaculizando o avanço das negociações desde dezembro de 1990.

Apesar da euforia do Senhor Peter Sutherland, Diretor Geral do GATT, muitas questões ficaram pendentes. Os europeus mantiveram as restrições à entrada de filmes e seriados de televisão norte-americanos, e os EUA negaram-se a abrir seu setor de serviços marítimos, além de conseguirem um prazo de 18 meses para que empresas estrangeiras de serviços financeiros concorram em condições de igualdade com estabelecimentos nacionais no mercado daquele país.

O texto final do tratado deverá ser assinado, segundo previsões, em meados de abril de 1994, durante reunião ministerial no Marrocos, para vigorar a partir de julho de 1995.

O setor comercial envolvido declara que serão reduzidas as restrições às importações e, em alguns casos, ao longo dos 10 anos que sucederem o acordo, poderão ser eliminadas (ZH 16.12.93).

Há cada vez maiores indicações da inevitabilidade de uma crescente integração regional. Ela poderá tanto conduzir a blocos integrados de um sistema global como a blocos de enfrentamento... Paira no ar o temor de que o sistema multilateral se fracione em blocos, que tendam a esvaziar a integração mundial até agora obtida...

2 - Mercado de câmbio

Ao final do mês de setembro de 1993, o Governo anunciou sua intenção de unificar os mercados cambiais que operam no País: do dólar comercial, do flutuante e do paralelo. A simples divulgação dessa notícia provocou um virtual desaparecimento do ágio entre os três mercados, que, no mês de agosto, girou em torno de 10% entre os dólares comercial e paralelo e, ao final de setembro, caiu para cerca de 1% a 2%. Nos meses de outubro e novembro, em certos dias se registrou, inclusive, um deságio, isto é, a cotação do dólar paralelo ficou abaixo daquela estabelecida para o comercial. Enquanto o dólar comercial continuou acompanhando o nível da variação dos preços internos no País, o mercado do paralelo estancou, chegando mesmo a apresentar, algumas vezes, uma variação nominal diária negativa. Tal fato se torna ainda mais significativo quando se considera que as taxas inflacionárias mensais, desde setembro até o presente, jamais caíram abaixo dos 35%. Com isso, o comercial rapidamente atingiu o flutuante e o paralelo.

O mercado de câmbio de taxas flutuantes pode ser visto como a ponte de aproximação entre as cotações do dólar comercial e do paralelo. A partir da criação do dólar turismo, em 1988, gradualmente foram incorporadas a essa modalidade operações que anteriormente só poderiam ser concretizadas via *black market*. Essas incorporações vieram formar o chamado mercado de câmbio de taxas flutuantes. À medida que o déficit comercial — que durante longo tempo pressionou as autoridades monetárias no sentido de estabelecerem fortes restrições à saída de divisas do País — foi sendo resolvido, novas liberalizações foram feitas, trazendo para o controle dessas autoridades operações até então efetivadas sob o manto da ilegalidade. Desde abril de 1990, segundo o Banco Central, o resultado consolidado das operações no mercado cambial brasileiro tem sido superavitário, o que permitiu esse processo de liberalização. Fazem parte do mercado cambial operações de comércio e financeiras. As operações de comércio abrangem as exportações e as importações e sistematicamente se apresentam com saldo positivo. Já as operações financeiras abrangem investimentos, empréstimos e financiamentos de longo prazo, demais serviços e resíduos de transferências unilaterais, e seus resultados oscilam entre o superávit e o déficit.

Ao se retirarem certas operações da ilegalidade, incorporando-as às estatísticas oficiais das transações externas do País, itens que até então registravam cifras pequenas no balanço de pagamentos, como é o caso de viagens internacionais e transferências unilaterais, passaram a refletir melhor a realidade das relações externas do Brasil. De acordo com o BACEN, em 1989 o item viagens internacionais acusou um saldo positivo de US\$ 475 milhões. Em 1993, até o mês de setembro, o déficit desse item no balanço de pagamentos brasileiro já havia atingido US\$ 615 milhões. Comparando-se os mesmos períodos, o superávit das transferências unilaterais passou de US\$ 244 milhões para US\$ 1.105 milhões nos primeiros nove meses de 1993. Assim, na medida em que mais operações passam a compor o mercado formal de transações com o Exterior, o mercado do dólar paralelo vai se restringindo e perdendo espaço para o dólar flutuante.

Cabe ressaltar, entretanto, que a proposta de liberalização cambial contém o germe da instabilidade macroeconômica. Se, de um lado, permite um maior controle estatístico das relações externas do País, de outro, a livre mobilidade de capitais pode exercer fortes pressões sobre o reordenamento da economia. Isto porque uma entrada

maciça de capitais pressiona no sentido de um aumento do endividamento interno e de uma conseqüente elevação dos índices inflacionários. Já uma fuga de capitais pode ter como conseqüência desvalorizações acentuadas do cruzeiro, o que agrava as condições de pagamento da dívida externa, especialmente quando se leva em conta o alto grau de estatização da dívida externa brasileira.

É grande, pois, o risco de uma liberalização cambial. Contudo, no caso brasileiro, o alto nível das reservas, o desempenho favorável da balança comercial, o afluxo de capitais externos decorrente da liquidez internacional, entre outros fatores, asseguram uma certa estabilidade para a implementação de uma política cambial mais liberal, sem que se espere um efeito desestabilizador tão imediato. Ou seja, o momento mostra-se propício a uma política cambial mais flexível.

Por outro lado, a aproximação dos dois mercados cambiais (comercial e flutuante) retira poder de manobra do BACEN. Isto porque, na existência de duas taxas de câmbio diferenciadas, o BACEN pode entrar no mercado comprando ou vendendo, dependendo do seu próprio interesse. Isto é, de acordo com a necessidade, o Banco Central pode comprar num mercado e vender no outro ou vice-versa, permitindo-lhe atuar como fator estabilizador, sem precisar recorrer às reservas cambiais. A partir da unificação, qualquer interferência do BACEN com vistas à estabilização na oferta e na demanda por divisas por parte dos agentes econômicos que transacionam com o Exterior deverá dar-se via utilização das reservas, visto que a possibilidade de jogar com os dois mercados, até então existente, deixará de existir.

Dados disponíveis até outubro de 1993 indicam que este ano apresentou uma certa defasagem cambial do cruzeiro em relação a um conjunto de moedas de países parceiros comerciais do Brasil (Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Itália, Holanda, Reino Unido e Suíça) e também em relação ao dólar tomado isoladamente. Até outubro deste ano, a defasagem do cruzeiro, comparando com dezembro de 1992, era de 11,6% para a cesta de moedas e de 10,8% em relação ao dólar.

Essa valorização real do cruzeiro vem ocorrendo desde agosto de 1992 e acentuando-se mais no segundo semestre de 1993. Na prática, isso significa que os ajustes do câmbio não vêm acompanhando os índices de inflação.

Alguns analistas têm criticado essa política de taxas valorizadas, sob a alegação de que a mesma pode vir a acabar com o superávit comercial. Entretanto outros aspectos devem ser levados em conta quando se analisa a questão.

Um deles se relaciona com a formação do próprio mercado de câmbio, que não se resume apenas à balança comercial, ou seja, o fluxo de bens tangíveis. Também devem ser levados em conta os demais itens do balanço de pagamentos do País, como o fluxo de serviços, de transferências unilaterais e de capitais. Desse modo, a taxa de câmbio deveria refletir a oferta e a demanda de moeda estrangeira de todos os agentes que transacionam com o Exterior e não apenas dos exportadores e dos importadores de mercadorias. Uma coisa é analisar em que medida a taxa de câmbio afeta a balança comercial, e outra é regular essa taxa levando-se em conta apenas o comércio exterior.

Considerando-se a firme intenção do Governo de unificar os mercados de câmbio existentes no País, introduzindo nos registros contábeis do balanço de pagamentos rubricas que até então estavam atreladas ao mercado paralelo do dólar, é de se esperar que a taxa de câmbio vigente passe a refletir, efetivamente, as reais condições de oferta e demanda de moeda estrangeira. Ou seja, a defasagem cambial deve ser mensurada a partir de uma taxa de câmbio de equilíbrio, que abranja todas as contas do balanço de pagamentos e o próprio nível das reservas cambiais do País, que no caso brasileiro, até outubro de 1993, giravam em torno dos US\$ 29 bilhões.

Tabela 1

Indicadores de defasagem cambial medidos pela
FUNCEX — jan./92-out./93

	(%)			
ANOS E MESES	CR\$/US\$	CR\$/IENE	CR\$/EUROPA	CR\$/CESTA DE OITO MOEDAS
1992				
Jan.	10,0	13,5	-2,4	-4,9
Fev.	11,3	17,5	1,4	7,6
Mar.	8,5	18,8	1,3	6,6
Abr.	5,5	16,5	-2,6	3,2
Maio	6,1	15,5	-3,3	3,0
Jun.	6,4	13,4	-5,2	2,0
Jul.	6,9	12,8	-9,5	0,2
Ago.	11,9	18,3	-7,6	3,7
Set.	14,9	18,7	-3,9	6,8
Out.	14,5	17,7	0,6	8,6
Nov.	15,7	21,5	8,2	13,1
Dez.	14,6	21,5	7,2	12,1
1993				
Jan.	14,7	23,1	10,2	13,8
Fev.	13,8	18,9	12,0	13,6
Mar.	15,4	17,7	14,1	15,1
Abr.	15,3	14,1	10,2	12,9
Maio	17,7	15,1	12,5	15,0
Jun.	18,2	12,9	15,9	16,5
Jul.	20,0	15,0	21,8	20,1
Ago.	21,9	12,8	23,5	21,4
Set.	24,4	15,8	21,3	21,9
Out.	23,8	17,3	22,5	22,3

FONTE: BACEN.
FUNCEX.

NOTA: Os dados têm por base dez./88 = 100.

Talvez como um reflexo da penúria cambial vivida pelo País durante um longo período, aliada à necessidade de geração de saldos comerciais para honrar os compromissos da dívida externa — visto que, por muito tempo, eram estes a única fonte de moeda estrangeira —, criou-se no País a "cultura da desvalorização cambial". Além das pressões do mercado por uma desvalorização, dado que a demanda por dólares ultrapassava de longe a oferta, a própria política cambial levada a termo pelas autori-

dades no sentido de estimular exportações e conter importações, de modo geral, não permitia uma defasagem capaz de limitar a entrada de dólares no País.

Hoje, porém, a realidade mudou. O afluxo de dólares via conta de capital, mesmo que sejam capitais especulativos e, portanto, de curto prazo, tem-se dado de forma a permitir um substancial aumento das reservas. O saldo comercial até hoje tem-se mantido elevado, mesmo que isso esteja ocorrendo, até certo ponto, devido à recessão interna. Os pagamentos da dívida externa estão quase equacionados, visto o Governo já ter fechado o acordo com os banqueiros. Todos esses fatores, entre outros não citados, permitiram que o País pudesse realizar uma certa abertura para o Exterior, tanto sob a forma de uma intenção de unificação de câmbio como, principalmente, via redução de tarifas alfandegárias, deixando as forças do mercado atuarem mais livremente. Assim, dadas as condições de oferta e demanda de dólares, uma certa valorização cambial deve ser encarada como consequência de todos esses acontecimentos. Nessa "cultura da desvalorização cambial", existe um certo preconceito contra a valorização da moeda, ignorando-se muitas vezes a conveniência desta última em determinadas circunstâncias.

No caso brasileiro, os efeitos de uma desvalorização cambial sobre os índices inflacionários já elevados vividos pelo País seriam, no mínimo, desastrosos. O câmbio, junto com os salários, tem sido uma das variáveis para frear a disparada dos preços. Abdicar do mesmo poderia deixar nas mãos da classe assalariada todo o encargo desse freio, "engessando" ainda mais o poder de barganha dos trabalhadores por melhores salários, além de provocar uma queda acentuada nos salários reais.

Premiar o capital especulativo que para cá se dirige, recebendo juros reais mensais de 2,5% ao mês — que anualizados alcançam 34% —, com uma desvalorização cambial é um ônus que o País não pode arcar, em nome da preservação do saldo da balança comercial. Ou seja, com a política monetária vigente, a política cambial não pode ser diferente daquela que vem sendo adotada. Além disso, conforme já visto anteriormente, uma desvalorização acentuada do cruzeiro aumentaria substancialmente os encargos da dívida externa para o Governo, visto o grau de estatização dessa dívida, o que, em última análise, poderia inviabilizar o já difícil equacionamento dos problemas financeiros do Estado.

Eliminar a valorização da taxa de câmbio real e os prejuízos que dela podem advir para a balança comercial, tendo-se em conta o excesso de oferta de dólares, o déficit público e as altas taxas de juros internas, exigiria antes um ajuste fiscal, de modo a gerar superávits que pudessem neutralizar os efeitos inflacionários da desvalorização cambial e a consequente queda nas taxas de juros praticadas internamente, o que, até agora, parece difícil de acontecer. Muito ao contrário, tudo indica que um câmbio valorizado é condição essencial para o sucesso do plano de ajustamento proposto pelo Ministro Fernando Henrique Cardoso (Plano FHC).

A excelente situação financeira do País na área externa, em relação tanto à balança comercial quanto ao afluxo de capitais externos, bem como o alto nível das reservas, além da anunciada intenção de unificar o câmbio, foi um fator decisivo quanto ao tipo de ajustamento proposto no Plano FHC. Embora a Unidade Real de Valor (URV) não esteja, pelo menos até agora, formalmente atrelada ao dólar, ficou estabelecido que ambos, dólar e URV, deverão correr paralelos. Dadas as pressões no sentido de a moeda continuar se valorizando, tendo em vista a oferta de dólares existentes na economia, haveria um freio à inflação.

Se os agentes econômicos que mantêm transações com o Exterior incorporarem essa expectativa de valorização cambial em suas decisões, é possível que os ofertantes de moeda estrangeira (exportadores, supridores de serviços ao Exterior, tomadores de empréstimos externos, entre outros) adiantem suas transações, enquanto os demandantes de moeda estrangeira (importadores, recebedores de serviços do Exterior, os que necessitam amortizar dívidas no Exterior, turistas que se dirigem ao Exterior, etc.), dada a iminência de um provável aumento na defasagem cambial, talvez posterguem suas operações com moeda externa. Com isso, confirmar-se-iam as expectativas desses agentes, pois seu comportamento, ao mesmo tempo em que vai aumentar a oferta interna de dólares, vai reduzir a demanda interna pela moeda norte-americana. Assim, nos primeiros meses de implantação do Plano FHC, é possível que ocorra um aumento não só no saldo comercial como também no saldo financeiro do movimento cambial do País.

Desse modo, as expectativas de aumento na defasagem, se concretizadas, podem até vir a reforçar as possibilidades de êxito do Plano, pelo menos num curto prazo, já que a taxa de câmbio lastreada num patamar ainda mais elevado de reservas cambiais seria administrada em níveis inferiores aos da inflação. Caso se concretize a intenção de a URV acompanhar o câmbio, esta também irá variar menos que os preços, servindo, assim, como um redutor.

É preciso, porém, não descuidar da política cambial, já que a partir de um determinado momento, caso a defasagem atinja níveis muito significativos, poderá ocorrer uma inversão de expectativas, fazendo com que esse processo degenera em excesso de demanda de divisas e, portanto, em déficits no balanço de pagamentos, que podem pôr tudo a perder num curto espaço de tempo.

3 - Balança comercial

A balança comercial brasileira, de janeiro a outubro de 1993, alcançou um superávit US\$ 11,394 bilhões, 9,06% inferior ao saldo comercial registrado em igual período do ano anterior, que foi de US\$ 12,529 bilhões.

O crescimento das exportações, embora estas tivessem alcançado um total de US\$ 32,185 bilhões nos primeiros 10 meses de 1993 contra US\$ 29,098 bilhões de janeiro a outubro de 1992, não conseguiu acompanhar o desempenho das importações. Enquanto as vendas externas cresceram no período 10,61%, as compras do Exterior elevaram-se em 25,48% (US\$ 20,791 bilhões no acumulado de janeiro a outubro de 1993 e US\$ 16,569 bilhões de janeiro a outubro de 1992). Em função desse aumento nas vendas e nas compras externas, a corrente de comércio (exportações mais importações), que nos 10 primeiros meses de 1992 havia sido de US\$ 45,667 bilhões, elevou-se em 16%, alcançando, até outubro de 1993, um total de US\$ 52,976 bilhões.

A expectativa do Governo é que o ano de 1993 termine com as exportações em torno de US\$ 40 bilhões e as importações alcançando os US\$ 25 bilhões, resultando num saldo comercial de US\$ 15 bilhões e numa corrente de comércio de US\$ 65 bilhões.

Os produtos básicos exportados pelo País no período em análise totalizaram US\$ 7,878 bilhões, com um aumento de 11,82% em relação a jan.-out./92. Vale destacar o desempenho das vendas de farelo de soja, soja em grão, carne de frango e fumo em folhas. O minério de ferro continuou liderando as vendas da categoria, enquanto o café em grão, apesar da recuperação nos últimos meses, registrou uma queda de 2,65%.

Tabela 2

Balança comercial brasileira — jan.-out./92 e jan.-out./93

DISCRIMINAÇÃO	JAN-OUT/92 (US\$ milhões)	JAN-OUT/93 (US\$ milhões)	Δ%
Exportação	29 098	32 185	10,61
Importação	16 569	20 791	25,48
Saldo	12 529	11 394	-9,06
Corrente de comércio	45 667	52 976	16,00

FONTE: Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.
Ministério da Fazenda.

Tabela 3

Exportações brasileiras — jan.-out./92 e jan.-out./93

DISCRIMINAÇÃO	JAN-OUT/92 (US\$ milhões)	JAN-OUT/93 (US\$ milhões)	Δ%
Básicos	7 045	7 878	11,82
Industrializados ..	21 644	24 086	11,28
Semimanufaturados	4 208	4 538	7,84
Manufaturados ...	17 436	19 548	12,11
Operações especiais	409	221	-45,97
TOTAL	29 098	32 185	10,61

FONTE: Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.

Já os produtos industrializados tiveram aumento nas vendas externas de 11,28%, passando dos US\$ 21,644 bilhões obtidos de janeiro a outubro de 1992 para US\$ 24,086 bilhões em igual período de 1993, com recorde histórico para o período analisado. Esse resultado deveu-se ao bom desempenho dos manufaturados, que cresceram 12,11%, alcançando US\$ 19,548 bilhões, o que também é um recorde histórico. Nesse grupo, destacaram-se os calçados e suas partes; partes e peças para

veículos; gasolina; ônibus; bombas e compressores; fio-máquina e barras de ferro em aço; e pneumáticos. As variações negativas ficaram por conta de suco de laranja; veículos de carga; e laminados de ferro e aço. Os semimanufaturados aumentaram apenas 7,84%, atingindo a cifra de US\$ 4,538 bilhões, com crescimentos significativos para o açúcar cristal (105,96%) e para os semimanufaturados de ferro e aço. O desempenho negativo esteve por conta do alumínio em bruto, da pasta química de madeira e do ferro-liga.

Embora a Comunidade Econômica Européia continue sendo o principal mercado para os produtos brasileiros, com 25,9% de participação na pauta de exportação brasileira, de janeiro a outubro de 1993, a América Latina vem se firmando como grande compradora dos produtos brasileiros, participando com 23,3% no mesmo período. Em 1990, esse percentual era de 10,1% e desde então vem se elevando ano a ano, graças ao expressivo aumento nas vendas para a região. As vendas para a Associação Latino-Americana de Integração, de janeiro a outubro de 1993, elevaram-se em 24,19%, comparando-se com igual período do ano anterior, o que representou o maior percentual de crescimento, quando se analisam os dados de exportação por blocos econômicos.

Tabela 4

Principais produtos das exportações brasileiras — jan.-out./92 e jan.-out./93

DISCRIMINAÇÃO	JAN-OUT/92		JAN-OUT/93	
	Valor (US\$ milhões FOB)	Participação %	Valor (US\$ milhões FOB)	Participação %
Total geral	29 097 360	100,00	32 185 080	100,00
Total dos produtos abaixo	16 021 243	55,06	17 483 808	54,32
Minérios de ferro e seus concentrados	1 819 222	6,25	1 875 099	5,83
Calçados, partes e componentes	1 136 343	3,91	1 650 942	5,13
Farelo de soja	1 286 777	4,42	1 522 496	4,73
Laminados planos, ferro ou aço, não ligados	1 201 322	4,13	1 161 071	3,61
Semimanufaturados de ferro ou aço, não ligados	745 177	2,56	931 352	2,89
Soja, mesmo triturada	723 071	2,49	930 643	2,89
Café cru, em grão	842 915	2,90	820 604	2,55
Partes e peças para veículos automotivos e tratores	651 123	2,24	790 165	2,46
Alumínio em bruto	818 970	2,81	784 660	2,44
Suco de laranja concentrado e congelado	922 097	3,17	665 902	2,07
Motores de pistão, suas partes e peças	641 555	2,20	646 655	2,01
Fumo em folhas e desperdícios	538 584	1,85	623 973	1,94
Pasta química de madeira à soda ou ao sulfato	594 364	2,04	591 029	1,84
Veículos automotivos de passageiros, inclusive CKD	645 718	2,22	504 128	1,57
Fio-máquina e barras de ferro e aço não ligados	432 352	1,49	480 650	1,49
Carne de frango e/ou galinha congelada, fresca e/ou refrigerada, inclusive miúdos	363 855	1,25	471 782	1,47
Bombas e compressores e suas partes	356 964	1,23	432 288	1,34
Veículos de carga	509 505	1,75	386 644	1,20
Aparelhos transmissores e receptores e componentes	342 209	1,18	358 654	1,11
Pneumáticos	304 230	1,05	335 865	1,04
Couros e peles, exceto em bruto	303 155	1,04	332 362	1,03
Ferro-liga	331 888	1,14	330 444	1,03
Gasolina	201 011	0,69	317 660	0,99
Ônibus com capacidade para mais de 20 passageiros	178 919	0,61	271 159	0,84
Açúcar cristal	129 917	0,45	267 581	0,83
Demais	13 076 116	44,94	14 701 270	45,68

Tabela 5

Exportações brasileiras para os principais blocos econômicos — jan.-out./92 e jan.-out./93

PRINCIPAIS BLOCOS	JAN-OUT/93 (US\$ milhões FOB)	JAN-OUT/92 (US\$ milhões FOB)	Δ%
CEE	8 342	8 631	-3,35
ALADI	7 503	6 042	24,19
EUA	6 630	5 841	13,49
Ásia	5 246	4 519	16,09
Oriente Médio ...	1 058	1 083	-2,26
Outros	3 406	2 982	1,14
TOTAL	32 185	29 098	10,61

FONTE: Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.

Essa não é a única mudança de rota nas exportações brasileiras. Outro mercado promissor para as vendas externas brasileiras tem sido a China, cujo valor das receitas de exportação do Brasil para esse país se elevou em 91,86%, alcançando, até outubro de 1993, quase US\$ 800 milhões. Os principais produtos vendidos para a China foram aço, minério de ferro, cobre, alumínio e óleo de soja. Por outro lado, esse país pode vir a se transformar num concorrente para tradicionais produtos da pauta de exportação brasileira, especialmente calçados. Isto porque as exportações chinesas desse produto para os Estados Unidos, principal mercado para o sapato brasileiro, têm sido crescentes. Isso, num momento em que os calçados e componentes vendidos pelo Brasil aos Estados Unidos obtiveram uma variação positiva acima de 46% nos primeiros 10 meses de 1993, mantendo a liderança da pauta para o mercado norte-americano.

Um outro aspecto que não pode ser desconsiderado em relação ao futuro desempenho das exportações brasileiras é o comportamento das economias latino-americanas daqui para frente. Na medida em que essas economias avançam em seus programas de ajustamento, é de se esperar um arrefecimento na sua demanda de importação, que, de modo geral, é elevada nas fases iniciais de uma recuperação econômica.

Também em relação aos mercados dos países do Primeiro Mundo, as perspectivas não são muito favoráveis, já que quase todos eles se encontram em recessão econômica. Tal problema tende a agravar-se ainda devido ao aumento do protecionismo, especialmente no que diz respeito à criação de barreiras não tarifárias sobre produtos primários, que estão sendo aumentadas ou estabelecidas no processo de unificação européia, e a Europa é o grande mercado para esses produtos.

No que se refere às importações brasileiras — cuja taxa de variação dos valores acumulados no ano vinha crescendo desde maio —, dado seu fraco comportamento

no mês de outubro, registraram uma taxa menor de crescimento no período de janeiro a outubro. Com o câmbio valorizando-se, não se pode afirmar ter sido este o responsável pela queda. O mais provável é que esta tenha se dado devido a um certo arrefecimento no ritmo de atividade econômica do País, a partir do segundo semestre, bem como ao processo de abertura ao Exterior via redução de tarifas alfandegárias, iniciado em fevereiro de 1991. A tarifa média de 32,2% em 1990 reduziu-se para 14,2% a partir de primeiro de julho de 1993; e a alíquota máxima, que era de 105% em 1990, diminuiu para 40%.

Tabela 6

Exportações brasileiras por mercados — 1990-92 e jan.-out./93

MERCADOS	(%)			
	1990	1991	1992	JAN-OUT/93
Comunidade Econômica Européia	31,4	31,1	29,6	25,9
Associação Latino-Americana de Integração	10,1	15,6	21,0	23,3
Estados Unidos	24,5	20,1	19,6	20,6
Ásia	16,7	17,9	15,5	16,3
Outros	17,0	15,1	14,1	13,9

FONTE: Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo/SECEX.

Tabela 7

Evolução da tarifa aduaneira do Brasil — 1989-94

ANOS	VIGÊNCIA	ALÍQUOTA (%)	
		Máxima	Média
1989	-	85	35,5
1990	-	105	32,2
1991	A partir de 15.12.91	85	25,3
1992	01.01.92 a 30.09.92	65	20,8
1993	01.10.92 a 30.06.93	55	16,5
1994	A partir de 01.07.93	40	14,2

FONTE: UFRJ/IEI.

Ao mesmo tempo, vários controles administrativos foram eliminados no decorrer desses três anos. Em muitas ocasiões, esses controles foram até mais importantes do que as próprias tarifas, como elementos de desestímulo às importações.

Ainda é cedo para avaliar todos os efeitos da abertura comercial do País. Por um lado, ela é necessária — tendo em vista o novo quadro das relações internacionais, com um processo de globalização crescente e exigências de um maior grau de integração da economia brasileira nesse novo contexto, principalmente no que se refere à aquisição de novas tecnologias —, de modo a permitir uma certa modernização no parque produtivo nacional. Por outro, uma abertura indiscriminada, numa economia que se recupera com dificuldade, sem um processo seletivo capaz de proteger segmentos estratégicos ou incipientes, pode causar sérios danos à atividade produtiva interna, especialmente no que tange à criação de novos empregos.

Em função do risco de sucateamento de alguns segmentos produtivos e das dificuldades crescentes daí advindas — como perda de empregos e aumento da dependência ao Exterior, por exemplo —, mais do que se abrir indiscriminadamente ao Exterior, o Brasil deveria promover essa abertura com certa seletividade, não só reestruturando seu comércio exterior, mas, concomitantemente, adotando medidas de defesa de sua produção. Além desse risco de sucateamento, outro problema pode ser criado em decorrência do contexto internacional em que vem sendo processada a abertura externa: o do aumento do protecionismo externo pela via das barreiras não tarifárias. Os países desenvolvidos já criaram meios de se proteger, afora a simples restrição alfandegária. Atualmente, barreiras tecnológicas têm sido uma das garantias que os mesmos dispõem para evitar invasão de produtos estrangeiros. Infelizmente, para os países do Terceiro Mundo, a restrição alfandegária ainda tem sido a grande fonte restritiva à entrada de produtos concorrentes externos. Eliminando-se ou reduzindo-se drasticamente a barreira alfandegária, muito pouco sobra para o controle das importações, visto que esses países, dado o seu atraso em relação aos do Primeiro Mundo, ainda não desenvolveram uma proteção mais sofisticada, capaz de substituir aquela fornecida pelas tarifas aduaneiras.

É importante destacar-se que não é a abertura em si o que está sendo questionado, mas o modo como ela vem sendo feita, abandonando-se praticamente todos os controles administrativos às importações e reduzindo-se as tarifas sem um estudo mais apurado do que pode ou não ser liberalizado, tendo em vista os efeitos que daí podem advir sobre a economia do País.

A abertura econômica não pode ser encarada como uma política em si, mas apenas como um meio de se alcançar o crescimento econômico, a melhoria da qualidade e a criação de novos empregos, sob pena de perder seu sentido macroeconômico.

Um dos exemplos dessa abertura indiscriminada é o aumento das importações de automóveis, responsável pela elevação de 101,52% no grupo veículos automóveis, tratores, suas partes e acessórios, no período de 1993 em comparação com igual período do ano anterior. Incluído no item de bens de capital, o grupo acima referido, que abrange automóveis de passeio, elevou sua participação no total importado pelo País para 6,6%, quando, nos primeiros 10 meses do ano anterior, essa participação havia sido de 4,1%. O único grupo a apresentar um crescimento superior aos 101,52% registrados pelos veículos foi o de matérias têxteis, cuja elevação foi de 146,59%.

Tabela 8

Importações brasileiras — jan.-out./92 e jan.-out./93

DISCRIMINAÇÃO	JAN-OUT/92 (US\$ milhões)	JAN-OUT/93 (US\$ milhões)	Δ%
Matérias-primas	6 000	7 981	33,02
Bens de consumo	1 653	1 983	19,96
Combustíveis minerais	4 053	4 058	0,12
Bens de capital	4 879	6 735	38,04
TOTAL	16 585	20 757	25,16

FONTE: Ministério da Fazenda/CIEF.

Analisando-se as importações pelos seus agregados, observa-se que, dentre as matérias-primas, se destacaram positivamente, além das matérias têxteis, os cereais, os plásticos e suas obras, os produtos de moagem, os produtos químicos orgânicos, a borracha e suas obras e as peles e couros. O único grupo que apresentou uma variação negativa foi o cobre e suas obras (-7,35%).

Para os bens de consumo, as principais variações deram-se nas importações de leite e laticínios, ovos e aves, seguidos pelas bebidas e pelos peixes, crustáceos e moluscos. O grande destaque negativo esteve por conta das carnes e miudezas domésticas, que caíram 63,95% de janeiro a outubro de 1993.

Também o petróleo teve um forte arrefecimento nas compras, com uma redução de 30,99% em relação aos primeiros 10 meses de 1992.

O item bens de capital, afora os veículos, apresentou destaque para as compras de caldeiras, máquinas, aparelhos e suas partes.

Uma análise dos principais produtos importados pelo Brasil nos primeiros 10 meses de 1993 permite concluir que o País está importando mais bens intermediários, partes, peças e componentes, do que produtos finais acabados.

Dadas a valorização cambial e a perspectiva de que esta venha a se manter, é muito provável que, durante o ano de 1994, as importações continuem crescendo e o saldo comercial se reduza. Nos primeiros meses de 1994, conforme observado no item relativo ao mercado cambial deste texto, até poderá ocorrer uma certa redução nas importações, aliada a um aumento nas exportações, mas, para o ano de 1994 como um todo, a expectativa é a de que o saldo comercial seja menor do que o registrado em 1993.

Não só a valorização cambial poderá induzir ao aumento nas importações. Também a abertura ao Exterior, decorrente das baixas tarifas aduaneiras hoje praticadas pelo País, poderá pressionar no sentido de aumentar o volume de compras externas do País.

Tabela 9

Principais produtos das importações brasileiras — jan.-out./92 e jan.-out./93

DISCRIMINAÇÃO	JAN-OUT/92 (US\$ 1 000)	JAN-OUT/93 (US\$ 1 000)	Δ%
Caldeiras, máquinas, aparelhos mecânicos e suas partes	2 265 017	2 571 331	13,52
Máquinas e aparelhos elétricos e suas partes	1 485 518	2 010 176	35,32
Petróleo em bruto	2 617 156	1 806 183	-30,99
Produtos químicos orgânicos	1 144 940	1 446 375	26,33
Veículos automóveis, tratores, suas partes e acessórios	681 207	1 372 736	101,52
Matérias têxteis	385 933	951 673	146,59
Produtos de moagem, malte, amido e glúten	531 656	733 414	37,95
Aparelhos de ótica, fotografia, cinematografia, aparelhos médicos e cirúrgicos	696 375	661 382	-5,03
Plásticos e suas obras	374 133	557 400	48,98
Adubos e fertilizantes	379 394	445 390	17,40
Hulha	495 136	430 518	-13,05
Produtos químicos inorgânicos	352 212	343 238	-2,55
Cereais	181 527	318 923	75,69
Ferro fundido, ferro e aço e suas obras	292 691	304 292	3,96
Borracha e suas obras	231 790	292 312	26,11
Papel e cartão; obras de pasta de celulose, etc.	187 879	224 488	19,49
Cobre e suas obras	197 645	183 119	-7,35
Peles e couros (exceto peleteria)	136 277	168 956	23,98
Peixes, crustáceos e moluscos	85 434	141 713	65,87
Leite e laticínios, ovos e aves	72 316	140 253	93,94
Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres	77 139	133 596	73,19
Produtos hortigranjeiros, plantas, raízes e tubérculos	95 316	126 016	32,21
Carne e miudezas, comestíveis	113 039	40 747	-63,95

FONTE: Ministério da Fazenda/CIEF.

4 - A entrada de recursos externos e o nível das reservas

Até outubro de 1993, as reservas externas do Brasil já haviam atingido um total de US\$ 29,019 bilhões, pelo conceito de liquidez internacional do Fundo Monetário Internacional, que mede os haveres de curto, médio e longo prazos. Pelo conceito de caixa do Banco Central, que contabiliza apenas o disponível a curto prazo, as reservas do País alcançaram US\$ 22,229 bilhões.

Parte desse aumento deveu-se ao saldo comercial brasileiro, que, apesar do considerável crescimento das importações, vem se mantendo alto por mais um ano. Outro tanto decorreu do afluxo de capitais externos que vem sendo registrado no País, desde o último trimestre de 1991.

Estancada desde a crise cambial que abalou o País em 1982, essa entrada de recursos externos, retomada nos últimos dois anos, difere do tipo de financiamento que àquela época costumava afluir para o País. Antes, assentava-se essencialmente em empréstimos bancários feitos por sindicatos de bancos. Com a crise cambial dos anos 80 vivida pelo País, esses fluxos cessaram e, ainda hoje, inexistem para o Brasil. O que se tem atualmente em termos de recursos provenientes do Exterior são principalmente crédito comercial de curto prazo dos bancos (porque oferece boas garantias para o prestador) e papéis vendidos a investidores internacionais e que, muitas vezes, são intermediados pelos bancos.

Tabela 10

Reservas internacionais no Banco Central do Brasil — 1983/93

(US\$ milhões)

FINS DE PERÍODOS	CAIXA	LIQUIDEZ INTERNACIONAL
1983	-1 555	4 563
1984	7 522	11 995
1985	7 690	10 482
1986	4 585	6 760
1987	4 433	7 458
1988	5 359	9 140
1989	7 268	9 679
1990	8 751	9 973
1991	8 552	9 406
1992		
Jan.	9 682	11 866
Fev.	11 081	14 378
Mar.	13 741	17 062
Abr.	15 162	18 518
Maió	16 919	20 512
Jun.	18 109	21 703
Jul.	18 941	22 705
Ago.	18 932	23 109
Set.	17 682	21 964
Out.	19 366	24 124
Nov.	19 883	24 481
Dez.	19 008	23 754
1993		
Jan.	18 779	23 313
Fev.	18 493	22 890
Mar.	17 960	22 309
Abr.	17 816	22 737
Maió	18 661	23 981
Jun.	18 814	24 476
Jul.	19 619	25 937
Ago.	20 277	27 086
Set.	20 116	26 948
Out.	22 229	29 019

FONTE: BACEN.

Tabela 11

Captação de recursos externos — 1990/93

(US\$ milhões)

DISCRIMINAÇÃO	1990	1991	1992			1993			
			Jan.-Set.	Out.-Dez.	Total	Jan.-Jul.	Agosto	Setembro	Jan.-Set.
Total	5 367	11 627	12 607	5 184	17 791	13 967	3 390	2 772	20 129
Investimentos	688	1 455	4 036	1 152	5 188	5 420	1 960	1 434	8 814
"Portfólios"	171	760	2 901	963	3 864	5 054	1 909	1 362	8 325
Diretos	517	695	1 135	189	1 324	366	51	72	489
Empréstimos em moeda (1)	1 045	4 408	6 132	1 847	7 979	5 462	879	1 024	7 365
Comunicado Firce nº 10	405	470	629	293	922	439	92	73	604
Resolução nº 63	-	6	412	444	856	419	114	12	545
"Commercial paper"	586	1 783	1 094	96	1 190	158	55	18	231
Bônus e "notes"	54	1 507	3 894	939	4 833	3 804	473	620	4 897
Securitização	-	278	10	20	30	336	-	180	516
Renovações	-	364	93	55	148	306	145	121	572
Financiamentos	2 882	4 160	922	1 410	2 332	2 252	91	58	2 401
Registrados	813	858	351	96	447	277	44	29	350
Autorizados	2 069	3 302	571	1 314	1 885	1 975	47	29	2 051
"Leasing" e aluguel	752	1 519	890	283	1 173	402	15	63	480
Pagamentos antecipados das exportações	-	85	627	492	1 119	431	445	193	1 069

FONTE: BACEN.

(1) O período refere-se ao mês inicialmente previsto para ingresso nos registros do Firce, que pode vir a não se concretizar.

O comércio exterior tem sido a grande fonte para a maioria dos capitais que por aqui aportam. Isso não só porque representa um enorme volume de recursos transacionados, mas, ainda, pelas garantias que pode oferecer quanto ao pagamento dos compromissos assumidos no Exterior, já que estão lastreadas em negócios já fechados e em bens tangíveis.

Também a captação via emissão de bônus brasileiros no mercado de eurobônus tem sido crescente. Até meados de setembro de 1993, segundo o Centro de Informações da Gazeta Mercantil, já haviam sido captados US\$ 4,492 bilhões contra US\$ 3,040 bilhões em igual período do ano anterior. A diferença entre as taxas de juros externos e internos tem sido a grande motivadora dessa modalidade, sendo a emissão de títulos no mercado internacional uma das opções mais rápidas e baratas para empresas que procuram dinheiro para investimentos, alongamento de dívidas, ou a simples especulação financeira. Mesmo pagando um custo que é considerado elevado em termos de mercado internacional — algo em torno de 10% ou 9% ao ano, enquanto a Libor está próxima dos 4% —, muitas empresas preferem o mercado externo como fonte financiadora, pois, no sistema financeiro nacional, a tomada de recursos dá-se quase sempre com reajustes pela variação do Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M) mais 28% de juros anuais.

As Bolsas de Valores têm sido outra fonte de entrada de capitais provenientes do Exterior. Segundo os analistas de mercado, os preços das ações negociadas nas bolsas brasileiras têm-se mostrado, nos últimos anos, muito atraentes ao investidor estrangeiro.

ro, pois, quando comparados com o valor patrimonial das empresas, a constatação é a de que, para um grande número de empresas que negociam suas ações em Bolsa, o preço dessas ações continua abaixo de seu valor patrimonial.

Com toda a euforia existente no País em relação à retomada do afluxo de capitais externos, é importante que se destaque o papel especulativo de grande parte desse capital aqui aportado. Muito pouco tem-se dirigido para novos investimentos capazes de garantir e dar sustentação ao crescimento econômico do País. De janeiro a agosto de 1993, apenas US\$ 211 milhões haviam entrado sob a forma de investimentos diretos, cifra quase cinco vezes menor do que a que entrou, a título de capital de risco, nos primeiros oito meses de 1992. O dinheiro da captação com bônus, *commercial papers*, *notes*, os empréstimos intercompanhias, operações "63", operações de securitização e o ingresso de capital externo nas Bolsas de Valores muito pouco têm contribuído para o efetivo crescimento da economia brasileira. São recursos até certo ponto inúteis, exceto para compor reservas cambiais estratégicas. Afora isso, quase não têm outra finalidade a não ser gerarem lucros para quem faz arbitragem entre os juros internacionais e os juros internos.

Enquanto essa captação se dá na base de 10% ou 9% ao ano, as reservas que daí se originam são aplicadas pelo Brasil no Banco de Compensações Internacionais (BIS, o banco central dos bancos centrais) à taxa de 3% ao ano. Afora isso, como esses dólares, ao serem convertidos em cruzeiros, aumentam a base monetária, para enxugá-la, o Governo emite títulos, cuja remuneração chega a alcançar de 17% a 18% ao ano, causando impacto na dívida mobiliária.

Essa fonte de entrada de capitais e os impactos monetários sobre a economia que daí advêm estão preocupando as autoridades governamentais, as quais já adotaram algumas medidas no sentido de refrear a entrada desses capitais.

Em setembro, o Banco Central proibiu que os recursos que entravam no País através do mercado de capitais fossem direcionados para aplicações em renda fixa, sob a alegação de que foram considerados excessivos na economia e provocavam expansão inflacionária do volume de dinheiro em circulação. Ao final de novembro, estabeleceu que a captação externa envolvendo bônus, *commercial papers*, outros tipos de papel de renda fixa e as operações de repasse interno pela via da Resolução nº 63 fosse taxada com alíquota de 3% de Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Essa taxação será aplicada no momento da entrada do dinheiro no País, incidindo sobre a troca cambial, ficando isenta do IOF apenas a captação que tenha sido autorizada pelo Banco Central em data anterior à da medida (25.11.93). Na mesma ocasião, também foi criado o Fundo de Renda Fixa — Capital Estrangeiro, que vai abrigar investimentos de pessoas jurídicas domiciliadas no Exterior — destinado a títulos de renda fixa públicos ou privados. A carteira desse fundo será obrigatoriamente constituída de, no mínimo, 35% de papéis do Governo Federal, abrindo, assim, espaço para a rolagem de títulos do Tesouro Nacional. Para esses fundos, o IOF estabelecido, também no momento da troca cambial, será de 5% (PRADO, 1993, p.1).

Além de pretender desacelerar a entrada de capital especulativo no País, outros objetivos também estão por trás das medidas adotadas, como o aumento da receita fiscal da União, a garantia de um mercado cativo para a colocação de papéis públicos federais e a criação de facilidades para a condução da política monetária.

5 - MERCOSUL: fase de importantes definições

O período de transição proposto no Tratado de Assunção, de março de 1991, para a constituição do MERCOSUL está se aproximando da data-limite de 1º de janeiro de 1995. As decisões que deverão ser tomadas para a consecução dos objetivos são complexas e envolvem cada vez mais a renúncia de graus de liberdade no desenho das políticas econômicas nacionais dos países-membros e o efetivo comprometimento dos mesmos com a harmonização de políticas, principalmente aquelas que afetam a competitividade relativa dos países.

Uma análise do período de transição permite distinguir três fases do processo de negociação. A primeira delas coincidiu com o primeiro ano de vigência do Tratado e caracterizou-se pelo início da implementação, sem traumas, do cronograma de desgravação linear, progressivo e automático, nas datas preestabelecidas, bem como pela operacionalização da estrutura orgânica prevista para a administração do Tratado.

Com a aprovação do Cronograma de Las Leñas, em junho de 1992, as negociações passaram para uma segunda fase, quando, por força da definição da agenda dos temas a serem tratados e dos prazos estabelecidos para a identificação de assimetrias e posterior harmonização de políticas, o processo adquiriu uma maior objetividade e credibilidade.

Finalmente, a terceira fase começou em dezembro de 1992, com a suspensão, por parte da Argentina, das cotas de automóveis negociadas com o Brasil para o ano de 1993, amparadas pelo Protocolo nº 21, do Acordo de Complementação Econômica nº 14, de caráter bilateral. Esse fato marca o início de uma série de medidas restritivas ao comércio tomadas pelas autoridades argentinas em relação ao Brasil, para conter o acentuado desequilíbrio do comércio bilateral. Essa fase, que perdura até os dias de hoje, destaca-se pelo aumento de conflitos e tensões, fruto do crescente descontentamento dos segmentos econômicos mais afetados pelos desequilíbrios macroeconômicos, pela manifestação de resistências à manutenção dos prazos do cronograma de desgravação tarifária e pelas dificuldades enfrentadas na definição da tarifa externa comum. Tais conflitos e tensões refletem, inequivocamente, que o MERCOSUL atravessa uma fase crítica de importantes definições, que determinarão a consolidação, ou não, do projeto, sobre bases mais sólidas.

5.1 - Proliferação de medidas restritivas ao comércio

Diante do avanço das exportações brasileiras para a Argentina no ano de 1992, cujo acréscimo foi de 105% em relação a 1991, produzindo um superávit de US\$ 1,328 bilhão a favor do Brasil (Tabela 12), as autoridades argentinas adotaram algumas medidas unilaterais para reduzir o desequilíbrio, tais como:

- a) suspensão das cotas argentinas de importação negociadas para 1993 no Protocolo nº 21 (acordo do setor automotriz), em dezembro de 1992, cuja retomada somente ocorreu em julho de 1993;
- b) rebaixa tarifária a zero nas importações de bens de capital em maio de 1993 e eliminação da taxa de estatística incidente sobre esses produtos;
- c) aplicação de salvaguardas em pneumáticos para automóveis e máquinas agrícolas, além de vários tipos de papel (papel-onda, papel-obra, papel encajado, papel impermeável e papel base-carbóno), em julho de 1993;

- d) medidas "anti-dumping" sobre velas de ignição, motocompressores, chapas de ferro ou aço, pneus, arame de cobre, filme de policloreto, discos e facas de aço, também em julho;
- e) estabelecimento de direitos específicos sobre importação de produtos da indústria têxtil e de confecções, ainda em julho (medida que também atinge terceiros mercados);
- f) aplicação de preço mínimo e direitos compensatórios nas importações de azulejos 15 x 15 centímetros, pisos e revestimentos, em agosto de 1993;
- g) imposição de cotas para as exportações brasileiras de congeladores verticais (14,04 mil unidades), congeladores horizontais (18,3 mil) e isoladores de porcelana (208 peças) em outubro de 1993;
- h) proibição, em dezembro de 1993, por tempo indeterminado, das importações de pinto de corte do Brasil, alegando problemas sanitários.

Numa tentativa de acalmar as manifestações de descontentamento por parte dos argentinos e de reduzir o elevado desequilíbrio no comércio bilateral, o Brasil comprometeu-se a aumentar, em 1993, as importações de combustíveis minerais e de trigo. E, efetivamente, nos primeiros nove meses de 1993, as importações de petróleo bruto e derivados provenientes da Argentina cresceram 796% em relação ao mesmo período do ano anterior, passando de US\$ 35,6 milhões para US\$ 320 milhões, liderando a pauta de importações oriundas daquele País. Em relação ao trigo, as aquisições brasileiras de trigo argentino tiveram, no período de janeiro a setembro de 1993, expansão de 133% em relação ao mesmo período do ano anterior, atingindo US\$ 153 milhões.

Além disso, a maior intensidade da atividade econômica brasileira em 1993 contribuiu para a expansão das importações brasileiras de produtos argentinos, as quais apresentaram um aumento de 75,25% no período em estudo. As exportações brasileiras para a Argentina também se elevaram, porém em ritmo bem mais moderado (22%). Desse modo, o saldo superavitário brasileiro nos primeiros nove meses de 1993 reduziu-se para US\$ 675 milhões, num contexto de corrente de comércio em expansão (Tabela 13).

Tabela 12

Intercâmbio comercial Brasil "versus" MERCOSUL — 1990-92

DISCRIMINAÇÃO	1990			1991			1992		
	Exportação	Importação	Saldo	Exportação	Importação	Saldo	Exportação	Importação	Saldo
Argentina (US\$ milhões FOB)	645,1	1 399,7	-754,5	1 476,2	1 614,7	-138,5	3 039,8	1 711,8	1 328,0
Paraguai (US\$ milhões FOB)	380,5	332,7	47,7	496,1	219,6	276,5	543,3	186,9	356,4
Uruguai (US\$ milhões FOB)	294,6	587,1	-292,5	337,1	434,1	-97,4	514,2	339,3	174,8
MERCOSUL (US\$ milhões FOB) (A) .	1 320,2	2 319,5	-999,3	2 309,4	2 268,4	40,6	4 097,3	2 238,0	1 859,2
Total do Brasil (US\$ milhões FOB) (B)	31 413,7	20 661,4	10 752,4	31 620,4	21 041,4	10 579,0	35 834,9	20 607,0	15 227,6
Participação % (A/B)	4,2	11,2	-	7,3	10,8	-	11,4	10,9	-

FONTE: SECEX/DTIC.

Tabela 13

Intercâmbio comercial Brasil "versus" MERCOSUL — jan.-set./92 e jan.-set./93

DISCRIMINAÇÃO	JAN-SET/92			JAN-SET/93		
	Exportação	Importação	Saldo	Exportação	Importação	Saldo
Argentina (US\$ 1 000 FOB)	2 132 521	658 497	1 474 024	2 599 743	1 924 358	675 385
Paraguai (US\$ 1 000 FOB)	393 572	102 793	290 779	742 165	224 122	518 043
Uruguai (US\$ 1 000 FOB)	274 140	145 980	128 160	558 057	317 295	240 762
MERCOSUL (US\$ 1 000 FOB) (A)	2 800 233	907 270	1 892 963	3 899 965	2 465 775	1 434 190
Total do Brasil (US\$ 1 000 FOB) (B)	25 893 797	14 597 897	11 295 900	28 940 788	18 664 010	10 276 778
Participação % (A/B)	10,81	6,22	-	13,48	13,21	-

FONTE: SECEX/DTIC.

Apesar do maior equilíbrio na balança comercial com a Argentina, o Brasil ainda acumulava, até setembro de 1993, um superávit de US\$ 1,43 bilhão no comércio com o MERCOSUL, resultado de exportações de US\$ 3,9 bilhões e de importações de US\$ 2,46 bilhões. Tanto as importações brasileiras oriundas do Paraguai e do Uruguai como as exportações para esses dois países cresceram a taxas elevadas, refletindo, assim, o estímulo que as tarifas preferenciais vêm imprimindo no comércio entre os países-membros do MERCOSUL. Contudo é evidente que o Brasil tem sido o país mais beneficiado pelo comércio intraMERCOSUL nos dois últimos anos e que os outros países-sócios vêm adotando medidas defensivas para tentar reverter a situação e evitar a concentração dos benefícios num único país.

Conforme dados do Instituto Argentino de Estatísticas e Censo (INDEC) (GM, 18.11.93, p.5), no setor veículos automotores de passageiros, item importante da pauta de exportações brasileiras para a Argentina, as importações mundiais desse país cresceram 32,4% no primeiro semestre de 1993, ao mesmo tempo em que suas aquisições de veículos brasileiros caíram 31%, refletindo a medida adotada pela Argentina em dezembro de 1992 (GM, 18.11.93, p.5).

Mais preocupante ainda é a aprovação da medida que estende para outros países o benefício da tarifa zero para a importação de bens de capital. Paradoxalmente, essa medida contraria frontalmente um dos pilares básicos dos acordos de integração entre Brasil e Argentina, iniciados, a nível bilateral, em 1986, com a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina (PICE). O núcleo do Programa, justamente, centrou-se no Protocolo nº 1 sobre bens de capital, pois se acreditava na época que o comércio equilibrado intra-setorial daria oportunidades eqüitativas à indústria argentina para se desenvolver, aproveitando o mercado sub-regional ampliado, evitando a especialização da Argentina no Setor Primário e a especialização do Brasil no setor de manufaturados. Com a aceleração da integração por meio da introdução de reduções tarifárias lineares, automáticas e generalizadas em 1990 e com a posterior assina-

tura do Tratado de Assunção, essas determinações ficaram relegadas, como reflexo de uma nova abordagem centrada no liberalismo econômico.

Como resultado da mudança de enfoque, as autoridades argentinas, temendo ter de financiar os produtores de bens de capital brasileiros, mais ineficientes em relação aos produtores dos países desenvolvidos e que ainda requerem tarifas alfandegárias relativamente elevadas (em torno de 25%), optaram por adotar, de forma unilateral, a tarifa zero para a importação de bens de capital — inclusive ônibus e caminhões, que passaram a ser considerados como tal —, antecipando-se à negociação da tarifa externa comum do MERCOSUL e apresentando, assim, um fato consumado. Desse modo, o Brasil vê-se duplamente prejudicado, perdendo não só a margem de preferência negociada anteriormente, mas, também, a oportunidade de aproveitar economias de escala no setor de bens de capital, as quais seriam viabilizadas pelo espaço econômico ampliado decorrente da integração.

Tudo leva a crer que a opção pela tarifa zero nos bens de capital não está desvinculada de outras medidas de política industrial destinadas a aumentar a competitividade do parque industrial argentino no mercado externo. Entre março e maio de 1993, a Secretaria de Indústria e Comércio Exterior (SICE) da Argentina adotou as Resoluções nº 14, nº 80 e nº 148, com o objetivo de promover a reconversão industrial por meio de licenças especiais de importação com tarifas diferenciadas, vinculadas ao desempenho exportador (GM, 29.10.93, p.3). Os principais produtos beneficiados são: autopeças, eletrônicos, máquinas e ferramentas, têxteis e siderúrgicos. Até 31 de dezembro de 1996, os produtos importados por empresas argentinas até um montante igual ao aumento das exportações serão tributados em somente 20%. De 1º de janeiro de 1997 a 31 de dezembro de 1999, o benefício será reduzido gradualmente, até se estabelecer a tarifa nominal de importações. Os produtos exportados terão uma restituição fiscal de 15%.

Por outra parte, diante da escalada de medidas protecionistas adotadas principalmente pela Argentina, o Grupo Mercado Comum, órgão executivo do MERCOSUL, aprovou na sua 11ª reunião, de 22 a 24 de setembro de 1993, um mecanismo de consultas para casos de investigação "anti-dumping" entre os países-membros do MERCOSUL, a vigorar durante o período de transição (até dezembro de 1994). Ficou decidido que, antes de iniciar a investigação, as autoridades notificarão o governo do país exportador com uma descrição completa do produto objeto de *dumping*, identificação dos exportadores e/ou importadores, dos preços no mercado interno, dos preços de exportação e dos volumes.

Além disso, reforçando o mecanismo de consultas, os ministros da área econômica e das Relações Exteriores do Brasil e da Argentina, em recente reunião no mês de dezembro de 1993, decidiram criar uma comissão bilateral de alto nível, para tentar resolver os conflitos comerciais entre as duas partes e para evitar a aplicação de sanções. Conforme o Ministro de Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim, a proliferação de sanções comerciais da Argentina contra o Brasil colocou os dois países diante de uma questão crucial: escolher entre formar um mercado comum, no qual os conflitos são resolvidos internamente, ou uma zona de livre comércio, cujos impasses são resolvidos no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GM, 11-13/12/93, p.1 e 3). A proposta de formar a comissão bilateral parece indicar que a opção foi feita a favor do regime de mercado comum.

5.2 - As pressões do setor privado

Em dezembro de 1993, a poderosa União Industrial Argentina (UIA) pediu formalmente ao governo argentino o adiamento, por dois anos, dos prazos de integração do MERCOSUL. A entidade baseia o pedido nos efeitos prejudiciais que as distorções macroeconômicas do Brasil estão exercendo sobre o setor manufatureiro. Além disso, a UIA reclama que a indústria brasileira usa energia elétrica subsidiada e que os salários dos trabalhadores são extremamente baixos em relação aos dos argentinos, o que causa assimetrias que favorecem a competitividade dos produtos brasileiros.

Já a Câmara Argentina de Exportadores comunicou ao governo argentino que apoiará o cumprimento dos prazos de integração do MERCOSUL.

De fato, a mobilização do setor privado para tentar interferir no processo de integração vem se fazendo sentir de forma cada vez mais acentuada. Uma das formas encobertas de intervenção refere-se à difusão de acordos setoriais privados, informais, com cláusulas que restringem o comércio intraMERCOSUL e que tendem a consagrar iniciativas cartelizantes (VEIGA, 1993). Já outra forma de intervenção consiste na decisão das organizações de classe de criar foros de discussão privados para detectar problemas, encontrar soluções de consenso e colocá-las sobre a mesa de negociações.

Nesse sentido, representantes da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e da Sociedade Rural Argentina (SRA), constituída por 10 mil produtores, que detêm aproximadamente 50% do PIB agropecuário do país, decidiram, no mês de novembro de 1993, criar câmaras setoriais bilaterais formadas por técnicos das duas entidades. Essas câmaras deverão analisar e estabelecer soluções para os problemas que dificultam a integração comercial no setor agrícola entre os dois países. Pretendem, assim, interferir diretamente nas negociações para a implementação do MERCOSUL, até agora conduzidas pelos governos dos países-membros.

Os representantes da CNA e da SRA concluíram que, além de discutir o comércio agrícola entre ambos os países, devem discutir também os interesses comuns em relação ao mercado internacional.

Por outra parte, as centrais industriais do Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina colocaram em andamento o Conselho Industrial do MERCOSUL. A primeira reunião ocorreu em Porto Alegre, em dezembro de 1993, com a presença de representantes da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da União Industrial Argentina e da Câmara de Indústrias do Uruguai. A entidade representante das indústrias do Paraguai não estava presente. O objetivo do Conselho Industrial é atuar como interface entre o governo e o setor privado no processo de implementação do MERCOSUL. O Conselho pretende se reunir quatro vezes ao ano e criar um sistema regular de troca de informações sobre a realidade econômica dos países-membros, ficando definidos na primeira reunião os temas prioritários: custos financeiros das atividades produtivas; custos salariais diretos e indiretos; e proteção do registro de marcas através da adoção do princípio de anterioridade.

A maior mobilização do setor privado reflete a consciência de que o processo de integração é irreversível e de que a "dimensão MERCOSUL" não pode mais ser ignorada nas decisões dos produtores, independentemente da conformação final que o MERCOSUL passe a ter.

5.3 - Os impasses da Tarifa Externa Comum (TEC)

A aprovação da Tarifa Externa Comum constitui-se na "prova de fogo" do MERCOSUL, uma vez que exige trocar a retórica pela prática da integração. Dadas a atual assincronia entre os processos de estabilização do Brasil e da Argentina e a distribuição desigual dos custos e benefícios do processo de integração, a tarefa afigura-se hercúlea. A sobrevalorização do peso argentino, a taxa de câmbio real peso/cruzeiro, favorável às exportações brasileiras, e a desordem macroeconômica do Brasil têm contribuído para a manutenção de expressivos saldos comerciais superavitários para o Brasil nos dois últimos anos, gerando o contencioso comercial, descrito anteriormente, entre os dois países e colocando em risco o processo de integração.

Existem dois motivos fundamentais que justificam a concentração de esforços para a aprovação da TEC. Em primeiro lugar, os níveis tarifários diferenciados em relação a terceiros países afetam os custos de insumos e de bens de capital utilizados na produção dos bens objeto do intercâmbio entre os países-membros, beneficiando os produtores dos países com as tarifas de importação mais baixas na sub-região, o que deverá ocasionar o surgimento de barreiras protecionistas não tarifárias nos demais países. Em segundo lugar, existe o risco da triangulação, isto é, os países com tarifas mais baixas podem aproveitar para importar bens com tarifas menores e, após uma certa "maquiagem" dos produtos, reexportá-los para os países-membros cujas tarifas permanecerem mais elevadas, fazendo uso das preferências tarifárias da sub-região.

Pelos motivos acima expostos, é óbvio que uma zona de livre comércio apresenta maiores riscos que uma união aduaneira com tarifa externa comum e exige, como contrapartida, a implantação de regras de origem muito rigorosas, além de uma fiscalização eficiente.

A situação atual das negociações indica que, em 1º de janeiro de 1995, entrará em vigor uma tarifa externa comum parcial para cerca de 85% das posições tarifárias, as quais deverão inserir-se em níveis tarifários variáveis entre zero e 20%. Transitóriamente, serão admitidas alíquotas de até 35% para listas nacionais reduzidas de produtos, que terão prazo até o ano 2001 para que se efetuem os rebaixamentos tarifários necessários para enquadrá-los no teto de 20%.

O Brasil não abriu mão de proteger com tarifas de importação mais elevadas os setores de bens de capital — incluindo máquinas agrícolas e caminhões — e de informática.

A Argentina, depois de árduas negociações que levaram a um impasse e ao estancamento das mesmas, finalmente resolveu conceder uma preferência de 10% nas importações de bens de capital e de informática provenientes do Brasil, a partir de 1º de janeiro de 1995. Desse modo, a Argentina atendeu a uma reivindicação do Governo brasileiro de repor parte da preferência perdida quando rebaixou a zero a tarifa de importação para bens de capital procedentes de qualquer origem. A preferência de 10% poderá ser concedida através de uma compensação em dinheiro (*reintegro monetário*). Somente em 2001, haverá uma TEC para bens de informática e de capital. Falta agora um entendimento com os outros dois sócios do MERCOSUL — Paraguai e Uruguai — em relação a esses dois conjuntos de produtos especiais.

Os fatos de que a tarifa externa comum plena tenha sido adiada para o ano 2001 e de que 15% das posições tarifárias deverão integrar algumas das listas de exceção nacionais significam, na prática, que os países deverão tomar cuidados redobrados para evitar as fraudes com os certificados de origem e os problemas da triangulação.

Uma outra questão que está sendo objeto de muita polêmica nas negociações é o tratamento que deverá ser dado aos regimes aduaneiros especiais no MERCOSUL¹ e, em particular, às chamadas zonas francas. A harmonização das normas que regulamentam os diferentes regimes aduaneiros especiais é fundamental para compatibilizá-los com os objetivos do MERCOSUL — e pressupõe uma discussão prévia das terminologias utilizadas em cada país-membro.

"O conceito de 'zona franca', no Uruguai, aproxima-se mais do de 'zonas de processamento de exportações (ZPE)' do Brasil que do regime da Zona Franca de Manaus. Este, por sua vez, guarda semelhanças com o conceito de 'áreas aduaneiras especiais' da Argentina." (SABÓIA, 1993, p.20).

A proposta brasileira defende a adoção de três definições: Zona de Promoção Industrial (ZPI), Zona Franca Comercial e Zona de Processamento de Exportação (ZPE). Nas reuniões preliminares para debater o enquadramento dos regimes especiais existentes — com a participação dos setores público e privado dos países-membros do MERCOSUL —, houve consenso entre os participantes do Brasil e da Argentina de que apenas a Zona Franca de Manaus e a Área Aduaneira Especial de Terra do Fogo podem ser reconhecidas como ZPIs². Conforme os critérios defendidos pelo Brasil, as ZPIs, pela sua natureza e pelos seus requisitos de industrialização mínimos, seriam as únicas autorizadas a internalizar seus produtos no MERCOSUL como de produção local. Os artigos da Zona Franca Comercial poderiam ser vendidos na região, desde que tratados como originários de terceiros países, e os da ZPE, por terem incentivos muito mais abrangentes do que os das ZPIs, não poderiam ser internalizados na região. O Paraguai e o Uruguai discordam da proposta de reconhecer apenas a Terra do Fogo e a Zona Franca de Manaus como ZPI e defendem o direito de manter região semelhante. No entanto a questão não é de fácil equacionamento. Talvez uma saída para compensar esses países pela não-aceitação de suas zonas francas como Zonas de Promoção Industrial estaria na criação de condições para que o Paraguai e o Uruguai pudessem usufruir também dos benefícios da integração através de sua incorporação nos projetos de industrialização da região sem necessidade de recorrer à implantação de indústrias meramente *maquiladoras* nos seus territórios.

A proliferação de exceções ao regime aduaneiro geral não deve ser sancionada só para evitar o desgaste das negociações. O estabelecimento de indústrias ou entrepostos comerciais em áreas limítrofes ao território aduaneiro do MERCOSUL e próximas aos principais centros consumidores pode interferir nos objetivos de política industrial, implícitos ou explícitos no projeto integracionista. A ausência de critérios que

¹ Existem os regimes especiais simples, tais como admissão temporária, *drawback*, reexportação, e os regimes especiais mais complexos, tais como zonas francas, zonas de processamento de exportações, áreas de livre comércio e áreas aduaneiras especiais.

² Esse modelo de regime aduaneiro é voltado para objetivos de ocupação estratégica de territórios fronteiriços e de fomento à atividade industrial em locais com desvantagens locais. Os bens produzidos nas ZPIs têm como local de destino o mercado interno e estão sujeitos a certos requisitos de industrialização, conhecidos como "processo produtivo básico" no Brasil e "transformação substancial" na Argentina, e a certos tipos de restrições quanto à internalização no território nacional extrazona.

estabeleçam requisitos mínimos de industrialização nas zonas francas dos quatro países e de normas para a contenção de regimes aduaneiros especiais pode tomar inócua a Tarifa Externa Comum como instrumento de proteção de certas atividades produtivas da sub-região.

Bibliografia

- ARAGÃO, José Maria (1993). Tarifa externa comum: ponderações sobre definição. **Boletim de Integração Latino-Americana**, Brasília, n.10, p.13-19, jul./set.
- BHAGWATI, Jagdish (1993). Além do NAFTA: as opções de Clinton na política comercial. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n.37, p.28-31, out./dez.
- CASSEN, Bernard (1993). L'épreuve de la guerre commercial. **Le Monde Diplomatique**, Paris, p.1, nov.
- GAZETA MERCANTIL (11/13.12.93). Tentativa de aproximação com Argentina. São Paulo, p.1 e 3.
- GAZETA MERCANTIL (18.11.93). Brasil perde mercado de bens de capital. São Paulo, p.5.
- GAZETA MERCANTIL (29.10.93). Brasil aguarda respostas da Argentina para continuar negociações no MERCOSUL. São Paulo, p.3.
- LAPITZ, Pierre (1993). Un instrument de l'hégémonie américaine. **Le Monde Diplomatique**, Paris, p.13, nov.
- MACHADO, João Bosco M.(1993) MERCOSUL: o contencioso comercial Brasil-Argentina ameaça o processo de integração. **Balança Comercial e Outros Indicadores Conjunturais**, Rio de Janeiro, n.124, p.15-6, out./dez.
- LE MONDE DIPLOMATIQUE, (1993). Paris, p.14-5, nov.
- PEREIRA, Lia Vals (1993). A tarifa externa comum no MERCOSUL. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v.47, n.3, mar.
- PRADO, Maria Clara R. M. do (1993). No imposto sobre o capital estrangeiro. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p.1, 26 nov.
- SABÓIA, Eduardo Paes (1993). As zonas francas e o MERCOSUL. **Boletim de Integração Latino-Americana**, Brasília, n.9, p.20-3, abr./jun.
- TUSSIE, Diana (1991). A ronda Uruguay, el sistema del comercio internacional y los Países en Desarrollo; Consideraciones preliminares. **Pensamiento Iberoamericano**, Madrid, n.20, p.79-100, jul./dic.
- VEIGA, Pedro da Motta (1993). Adaptando a estratégia de integração à realidade. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n.37, p.4-8, out./dez.
- VEIGA, Pedro da Motta (1993a). O MERCOSUL depois de Assunção. **Balança Comercial e Outros Indicadores Conjunturais**, Rio de Janeiro, n.123, p.34-6, jul.
- ZERO HORA (16.12.93). Porto Alegre: RBS.