

# **Política comercial, abertura econômica e vulnerabilidade externa da economia brasileira a partir dos anos 1980: análise e perspectivas**

Fernando Ferrari Filho \*

## **Resumo**

Inicialmente, o artigo analisa as estratégias e a *performance* da política comercial da economia brasileira a partir da década de 1980, enfatizando os resultados no período pós-Plano Real. Em um segundo lugar, o artigo apresenta um conjunto de medidas que possam ser capazes de mitigar o grau de vulnerabilidade externa da economia brasileira e, por conseguinte, dinamizar a capacidade de crescimento econômico auto-sustentável da economia brasileira em um contexto de estabilização monetária.

## **Palavras-chave**

Política comercial; vulnerabilidade externa; economia brasileira

## **Abstract**

On the one hand, the article analyses the performance of the trade policy in Brazilian economy since the 1980s, specifically in the period post Real Plan. On the other hand, it presents an economic proposal able to mitigate the external vulnerability of the Brazilian economy and, as a result, to promote a sustainable economic growth in a context of monetary stabilization.

## **Key words**

Trade policy; external vulnerability; Brazilian economy

**Classificação do JEL:** F1; F2; F4

## **1. Introdução**

Ao longo dos anos 1980 e 1990, a economia brasileira conviveu com estratégias de políticas econômicas bastante diferenciadas: na década de 1980, a política econômica centrou-se na promoção das exportações brasileiras e na substituição de importações, cujo objetivo era equacionar a crise da dívida externa face às condições críticas de financiamento externo da economia brasileira, principalmente após a crise cambial observada no início da referida década; na década de 1990 e, mais especificamente, a partir do Plano Real, em um contexto de globalização comercial e financeira, as atenções da política econômica voltaram-se para a estabilização monetária.

Independentemente das diferentes estratégias de políticas econômicas implementadas ao longo das duas últimas décadas, os resultados dessas políticas econômicas mostram que a economia brasileira, desde os anos 1980, manifesta

situações tanto de vulnerabilidade externa, consequência dos crescentes endividamentos externo e interno, quanto de incapacidade de crescer de forma auto-sustentável. Essa combinação, vulnerabilidade externa e incapacidade de crescimento significativo e contínuo, foi responsável pelas recorrentes crises cambiais observadas nas décadas de 1980 e, mais especificamente, de 1990.

O que fazer para reverter o binômio vulnerabilidade externa-incapacidade de crescimento auto-sustentável? A trajetória da balança comercial e do Produto Interno Bruto (PIB) ao longo das décadas de 1980 e 1990, sinaliza, desde já, o que deve ser feito, pois, por um lado, nos anos 1990, o saldo acumulado da balança comercial caiu 57,1% em relação ao referido saldo nos anos 1980 – no período 1980-1989 o superávit comercial atingiu o montante de US\$ 86,1 bilhões, ao passo que entre 1990 e 1999 a balança comercial acumulou um superávit de US\$ 36,9 bilhões – e, por outro, a taxa média de crescimento do PIB caiu 0,8% nos anos 1990 – entre 1980 e 1989 o PIB apresentou um crescimento médio de 2,9% ao ano, enquanto o PIB anual cresceu, em média, 1,7% nos anos 1990<sup>1</sup>. Nesse sentido, se os resultados nos mostram uma deterioração do saldo da balança comercial que, não somente agrava o grau de vulnerabilidade externa da economia, mas, também, acaba impondo sérias restrições à capacidade de crescimento auto-sustentável do País, então para que a economia brasileira livre-se de sua trajetória de crescimento pífio e volátil, tipo *stop and go*, torna-se necessária a articulação de uma política econômica mais consistente sob a ótica de promoção das exportações e de substituição de importações.

O artigo tem dois objetivos. Inicialmente, ele analisa, *en passant*, as estratégias e a *performance* da política comercial da economia brasileira a partir da década de 1980, enfatizando os resultados no período pós-Plano Real. Em um segundo momento, o artigo apresenta um conjunto de medidas que possam ser capazes de mitigar o grau de vulnerabilidade externa da economia brasileira e, por conseguinte, dinamizar, em sintonia com uma Agenda Econômica mais abrangente, a capacidade de crescimento econômico auto-sustentável da economia brasileira em um contexto de estabilização monetária.

Além desta sucinta introdução, há outras três seções. Na seção seguinte, analisa-se a lógica da política comercial e os seus resultados sobre o balanço comercial a partir dos

---

\* Professor Titular do Departamento de Ciências Econômicas da UFRGS e Pesquisador do CNPq. O autor agradece a colaboração dos bolsistas de iniciação científica do CNPq, Piero Basile e Rafael Arena. Os erros contidos no artigo são de responsabilidade do autor.

anos 1980. Nesse sentido, a análise é feita em dois sub-períodos, quais sejam, o período 1980-1989 e o período pós-1990, enfatizando-se a era do *real*, de julho de 1994 em diante. Na seção que segue, é apresentada uma proposição de política econômica centrada em questões que afetem sobremaneira a dinâmica do setor externo, visando, assim, a redução da vulnerabilidade externa da economia brasileira, imprescindível para, ao assegurar a autonomia da política econômica sob as óticas fiscal e monetária, sinalizar a retomada do crescimento e do desenvolvimento econômicos em condições de estabilização de preços. Por fim, são apresentadas as conclusões.

## **2. A dinâmica da política comercial a partir dos anos 1980: da promoção das exportações e substituição de importações à liberalização comercial**

### **2.1. O ajuste externo dos anos 1980**

Ao contrário dos anos 1970, quando as condições de financiamento externo eram de solvência, na década de 1980 a economia brasileira passou a ter sérias dificuldades para honrar seus compromissos externos – subentende-se pagamentos de amortizações e de serviços da dívida externa. Nesse sentido, a articulação da política econômica nos anos 1980 foi caracterizada pelos estímulos ao setor exportador devido às necessidades impostas pelo constrangimento externo.

Logo no início dos anos 1980, em decorrência principalmente dos choques externos dos juros internacionais, em 1979, do preço do petróleo, entre 1979 e 1980, e do desaquecimento do PIB mundial, a economia brasileira começou a apresentar sérios problemas de balanço de pagamentos, cuja consequência foi, na ausência de uma sistemática de financiamento externo, a crise da dívida externa..

Naquela ocasião, a política econômica implementada foi centrada no ajustamento externo emergencial. Para tanto, duas foram as estratégias adotadas: por um lado, a recessão da economia passou a ser a resposta ao colapso do padrão de financiamento externo, visto que o ajuste recessivo de curto prazo propiciava um excedente exportável, aliviando, assim, os desequilíbrios da balança comercial. Em suma, políticas fiscais e monetárias restritivas encarregaram-se de arrefecer a atividade econômica. Por outro, políticas de maxidesvalorizações cambiais passaram a ser imprescindíveis para expandir as exportações e contrair, ainda mais, as importações.

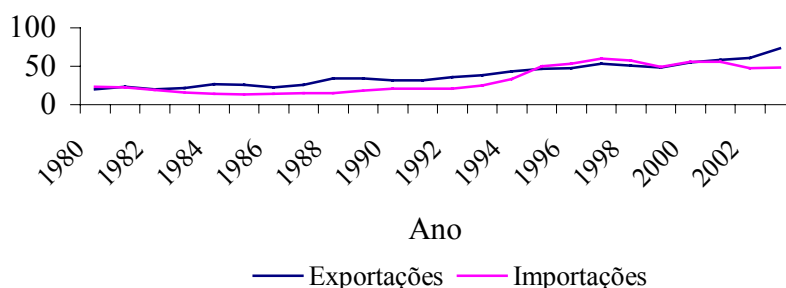
---

<sup>1</sup> Os referidos valores foram encontrados a partir do Gráfico 1 e da Tabela 1, em anexo.

A recessão no período 1981-1983<sup>2</sup> e, principalmente, as políticas de promoção das exportações e de substituição de importações acabaram surtindo o efeito esperado: o resultado da balança comercial foi revertido e, com isso, os problemas de ajustamento externo foram mitigados. Tendo como referência o Gráfico 1, abaixo, se constata que, entre 1980 e 1989, as exportações cresceram, em média, 9,6% ao ano, saltando de US\$ 20,1 bilhões, em 1980, para US\$ 34,4 bilhões, em 1989, enquanto as importações decresceram, em média, 1,6% ao ano. Ao longo do referido período, o saldo acumulado da balança comercial atingiu o montante de US\$ 86,1 bilhões.

**Gráfico 1**

Exportações e Importações, US\$ Bilhões 1980-2003



Fonte: Tabela 2 e Tabela 3, em anexo.

A partir do Gráfico acima, é importante enfatizar duas observações: em primeiro lugar, os superávits comerciais obtidos ao longo da década de 1980 decorreram tanto do crescimento das exportações – as exportações, em 1989, cresceram cerca de 71,1% quando comparadas com as exportações de 1980 – quanto da queda acentuada das importações – as importações, entre 1980 e 1989, caíram ao redor de 20,5%. Em relação ao PIB, a participação das exportações, entre 1980 e 1989, permaneceu relativamente estável – 8,1% do PIB em 1980 e 7,9% do PIB em 1989 – ao passo que a razão Importações/PIB caiu de 9,2%, em 1980, para 4,2%, em 1989. Em segundo lugar, percebe-se que, depois da crise da dívida externa no início dos anos 1980, a economia brasileira passou a obter recorrentes superávits na balança comercial que perduraram até 1994. Em suma, tais observações corroboram o argumento de que o ajuste externo dos anos 1980 ocorreu devido à política de promoção das exportações e ao processo de

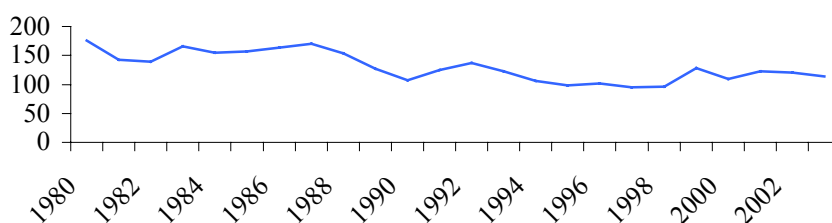
<sup>2</sup> A taxa de crescimento acumulada do PIB no período 1981-1983, calculada com base na Tabela 1, em anexo, foi de - 5,82%.

substituição de importações, caracterizado, em grande parte, pelo desaquecimento da atividade econômica.

Centrando a atenção na política de promoção das exportações, pelo menos dois fatores explicam o dinamismo das exportações brasileiras ao longo desse período, quais sejam: a política de minidesvalorização cambial, implementada a partir da segunda metade dos anos 1980, e os subsídios para dinamizar as exportações tradicionais. No que diz respeito ao primeiro fator, o Gráfico 2, abaixo, apresenta a evolução da taxa de câmbio efetiva real.

**Gráfico 2**

Taxa de Câmbio Efetiva Real – IPA-OG\*, 1980-2003  
1998=100



Fonte: Tabela 4, em anexo.

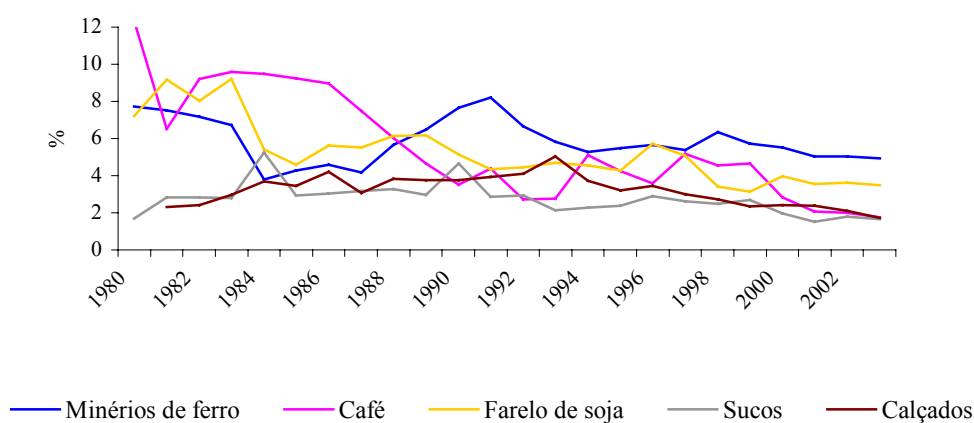
(\*) IPA-OG = Índice de preços do atacado por grupos de produtos agrícolas e classes e gêneros da indústria de transformação. Considera, além das variações de preços no Brasil, a variação de preço dos produtos exportados.

Como se observa no Gráfico 2, a taxa de câmbio efetiva real apresentou três trajetórias distintas: nos anos 1980, o câmbio se desvalorizou gradativamente; a partir dos anos 1990 e, mais especificamente no período do Plano Real, julho/1994 a janeiro/1999, o câmbio valorizou-se consideravelmente; e, finalmente, com a introdução do regime de flexibilidade cambial, em janeiro de 1999, a taxa de câmbio efetiva real retomou uma trajetória de desvalorização, porém um pouco mais acentuada.

Um aspecto interessante a ser registrado, é que estratégia da política econômica dos anos 1980, direcionada essencialmente para o ajustamento externo, acabou resultando no dinamismo e na diversificação da pauta de comércio brasileiro, tanto em termos de produtos exportados quanto de destino das exportações, conforme mostram o Gráfico 3 e o Gráfico 4.

**Gráfico 3**

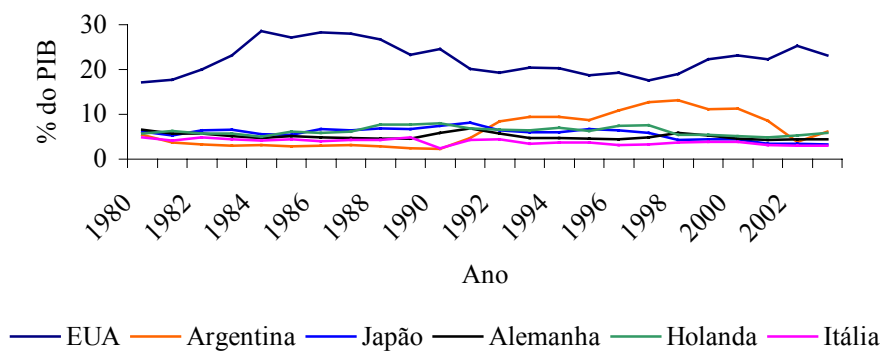
Exportações por Mercadorias, 1980-2003.



Fonte: Receita Federal e Secretaria de Comércio Exterior.

**Gráfico 4**

Destino das Exportações, 1980-2003.



Fonte: Receita Federal e Secretaria de Comércio Exterior

Pelo Gráfico 3, percebe-se que no início dos anos 1980 as exportações brasileiras eram concentradas em *commodities* agrícolas, predominantemente café e soja, ao passo que a partir da metade dos anos 1990, além da exportação de produtos tradicionais, as

exportações de semi-manufaturados e manufaturados passaram a ser representativas na pauta comercial brasileira.

O Gráfico 4, por sua vez, mostra que os Estados Unidos eram o principal parceiro comercial do Brasil nos anos 1980. Nos anos 1990, apesar do referido País continuar sendo o parceiro principal das relações comerciais brasileiras, a Argentina, em grande parte decorrente do processo de integração do Mercosul, passou a ser um importante parceiro comercial.

Um dos motivos que condicionou a necessidade da diversificação da pauta das exportações, seja em termos de produtos comercializáveis, seja em termos de busca de novos mercados, foi o fato de que, no início dos anos 1980, as exportações brasileiras eram concentradas em produtos básicos e semi-manufaturados, cujos preços encontravam-se aviltados no mercado internacional, e a pauta de importações era rígida e essencialmente dependente das compras de petróleo, o que acabou ocasionando uma deterioração acentuada dos termos de troca do País (Baer, 1993: 74).

## **2.2. As políticas de liberalização comercial e apreciação cambial dos anos 1990 e o recrudescimento da vulnerabilidade externa**

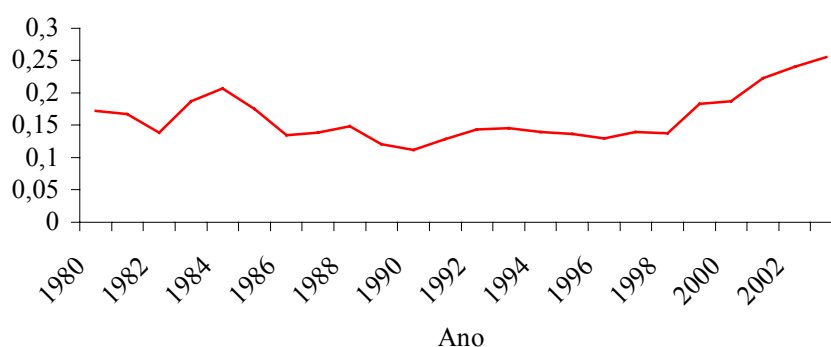
Nos anos 1990, as políticas econômicas dos governos Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso foram centradas na estabilização monetária. Apesar das estratégias antiinflacionárias terem sido relativamente distintas nos referidos governos – no governo Fernando Collor, a política econômica foi norteadas pelas restrições fiscal e, principalmente, monetária, ao passo que nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, ao longo de seu primeiro mandato, 1995-1998, além das austeridades fiscal e monetária, a apreciação cambial condicionou a política econômica – as liberalizações comercial e financeira foram o elo comum das estratégias econômicas dos governos Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso e acabaram se tornando essenciais para caracterizar a lógica de inserção internacional do País no mundo globalizado.

A idéia básica que norteou a política de liberalização comercial nos referidos governos, foi a de que “[a] reduction in world barriers to trade could accelerate growth, provide stimulus to new forms of productivity-enhancing specialization, and lead to a more rapid pace of job creation and poverty reduction around the world” (World Bank, 2002:xi). Em suma, o estímulo às exportações deveria ser substituído por ganhos de produtividade e abertura às importações.

Infelizmente, contudo, os efeitos dessa estratégia econômica não trouxeram benefícios sobre o crescimento econômico, conforme mostra a Tabela 1, em anexo. Além do mais, a “política de viés anti-comércio” dos anos 1990, apropriando-se da expressão cunhada por Baumann (2002), não dinamizou o grau de abertura da economia brasileira, como evidencia o Gráfico 5, abaixo.

**Gráfico 5**

Grau de Abertura da Economia  
(Exportação + Importação / PIB), 1980 -2003



Fonte: Tabela 2 e Tabela 3, em anexo.

Pelo Gráfico acima, observa-se que o grau de abertura da economia brasileira ao longo dos anos 1990 manteve-se relativamente estável. Ademais, comparativamente aos anos 1980 – quando as relações exportações/PIB e importações/PIB apresentaram médias anuais de 9,5% e 6,4%, respectivamente – os anos 1990 mostram que a média anual da razão exportações/PIB caiu para 7,6%, ao passo que a relação importações/PIB elevou-se somente 0,1%, sendo sua média anual de 6,5%.

Outro aspecto interessante a registrar, tendo como referência o Gráfico 5, é que, apesar da abertura comercial ter sido iniciada com a redução de tarifas de importação em 1988 e com a eliminação de barreiras não-tarifárias a partir de 1990, consolidando-se com o aumento dos investimentos estrangeiros após 1993, o grau de abertura da economia somente foi alterado de forma mais acentuada a partir do final dos anos 1990.

A gestão Fernando Collor foi o *starting* dessa estratégia de política econômica: entre 1990 e 1992, a política comercial caracterizou-se por um processo de liberalização comercial, cuja essência foi a ruptura das barreiras alfandegárias em relação às importações e a extinção dos incentivos fiscais às exportações. Apesar dessa política comercial, denominada, segundo Veiga (2002), “política unilateral de



liberalização comercial”, a balança comercial acumulou um superávit ao redor de US\$ 36,6 bilhões (Gráfico 1) no breve mandato de Fernando Collor.

A partir dos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, essencialmente em seu primeiro mandato sob a égide do Plano Real, ocorreram transformações substanciais na balança comercial, uma vez que as políticas econômicas dos referidos governos foram centradas na estabilização da taxa de câmbio nominal e na elevação das taxas de juros, e na aceleração da abertura comercial, então iniciada no governo Fernando Collor. As consequências das aberturas comercial e financeira, aliadas à sobrevalorização cambial, acabaram criando, na segunda metade da década de 1990, armadilhas e restrições que impediram o crescimento econômico do País.

### **2.2.1. A restrição externa gerada pelo Plano Real**

Via de regra, programas de estabilização econômica baseados em âncora cambial e liberalização comercial e financeira têm mostrado que, no primeiro momento, há uma queda abrupta da taxa de inflação acompanhada por uma apreciação substancial da taxa de câmbio<sup>3</sup>. A taxa real de câmbio aprecia-se como resultado da diferença entre os preços domésticos e internacionais em um contexto no qual a taxa nominal de câmbio mantém-se relativamente estável, resultando em déficits no balanço de pagamentos em conta corrente. Normalmente, esses déficits são acompanhados pela entrada de capital, não somente para financiar os referidos déficits, mas, também, para estabilizar o volume das reservas internacionais.

O Brasil, assim como outros países da América Latina, implementou, a partir do Plano Real, uma política de estabilização baseada nas liberalizações comercial e financeira, sobrevalorização cambial e altas taxas de juros.

Se, por um lado, o Plano Real obteve um relativo sucesso no que diz respeito ao controle do processo inflacionário, por outro, o incentivo às importações, devido à abertura comercial e à valorização cambial, e o ritmo lento das exportações ocasionaram uma rápida deterioração da balança comercial: entre 1990 e 1994, o saldo acumulado da balança comercial foi da ordem de US\$ 64,0 bilhões, ao passo que no período 1995-1998 a balança comercial acumulou um déficit ao redor de US\$ 22,4 bilhões (Gráfico 1). Adicionando-se ao déficit acumulado nesse período, os pagamentos de juros e o

---

<sup>3</sup> Uma dependência por fluxos de capitais internacionais causa, entre outros problemas, a apreciação da taxa real de câmbio e, por conseguinte, o crescimento dos desequilíbrios comerciais que acabam deixando o país em uma situação de crescente vulnerabilidade externa.

aumento das remessas de lucros e dividendos, a economia brasileira passou a apresentar recorrentes e significativos déficits em transações correntes.

Por sua vez, os referidos déficits passaram a ser financiados pelo ingresso de capital externo, seja de investimento de risco, seja, predominantemente, de endividamento e de *portfolio*, o que acabou provocando a elevação do passivo externo do País.

A inconsistência intertemporal dessa estratégia acabou provocando inúmeros ataques especulativos ao *real* ao longo da segunda metade dos anos 1990, diga-se de passagem, quase todos decorrentes de um *mix* de “crise de contágio” e de evidência dos desequilíbrios macroeconômicos da economia brasileira<sup>4</sup>.

No início de 1999, quando a estratégia de financiamento do déficit externo crônico esgotou-se e o grau de confiança dos agentes econômicos na política econômica deixou de existir, não houve outra alternativa a não ser a mudança do regime monetário-cambial, substituição da banda cambial por uma taxa de câmbio flexível e implementação do sistema de *metas de inflação*, o que acabou determinando o fim do modelo de estabilização até então adotado<sup>5</sup>.

O resultado dessa mudança ocasionou uma melhora substancial no saldo em transações correntes do balanço de pagamentos, principalmente, em 2003, consequência da recuperação da balança comercial: entre 1999 e 2003, a balança comercial acumulou um superávit de US\$ 38,8 bilhões (Gráfico 1). Contudo, apesar dessa melhora, a economia brasileira ainda apresenta um preocupante grau de vulnerabilidade externa, visto que: (i) o ingresso de “poupança externa” continua sendo imprescindível para equilibrar, a curto prazo, o balanço de pagamentos; (ii) devido à elevada elasticidade-renda das importações brasileiras, os mega-superávits, como o ocorrido em 2003, tendem a não ser sustentados quando a economia voltar a crescer; (iii) o grau de abertura da economia, nos anos 1990, fez a economia brasileira ser muito dependente de insumos importados e, como resultado, qualquer expansão da produção industrial pressiona as importações; e (iv) os investimentos internacionais que têm entrado no Brasil são basicamente relacionados aos setores *non-tradables* e, portanto, cedo ou

---

<sup>4</sup> Uma análise sobre as crises monetário-cambiais no Brasil, ao longo da segunda metade dos anos 1990, pode ser encontrada em Ferrari-Filho e Paula (2003).

<sup>5</sup> Entre 1994 e 1998, a política econômica foi articulada de forma tal que a taxa de câmbio era responsável pela administração dos preços e a taxa de juros tinha a responsabilidade de equilibrar o balanço de pagamentos, via conta capital. A partir de 1999, essa lógica de política econômica foi invertida: o câmbio passou a ser responsável pelo equilíbrio do balanço de pagamentos e a taxa de juros passou a monitorar o sistema de *metas de inflação*.

tarde, tendem a pressionar a balança de serviços, quando da saída de capitais via *royalties* e lucros, entre outros.

Resumindo, a estratégia de abertura da economia brasileira, dinamizada pelos efeitos da sobrevalorização cambial no período 1994-1998, levou a um processo de crescimento *stop and go* do País. Além do mais, a vulnerabilidade externa observada a partir do Plano Real gerou a armadilha do crescimento econômico, qual seja: a possibilidade de uma melhora conjuntural pode dinamizar a atividade econômica, provocando um aumento da demanda por importações, cuja consequência é a redução do superávit comercial e, por conseguinte, o agravamento do déficit em transações correntes. Tal armadilha fica evidenciada no período pós-desvalorização cambial, janeiro de 1999: apesar da vulnerabilidade externa ter sido mitigada, principalmente pelo fato de que a balança comercial reverteu sua tendência deficitária, a taxa de crescimento do PIB comportou-se de forma pífia – entre 1999 e 2003, o PIB cresceu a uma taxa média anual de 1,65%<sup>6</sup>.

### **3. O que fazer para mitigar a vulnerabilidade externa?**

Conforme os argumentos da seção anterior, por mais que, a partir de 1999, tenha ocorrido uma melhora substancial no grau de vulnerabilidade do balanço de pagamentos, a restrição externa permanece sendo a questão central do constrangimento da economia brasileira, uma vez que ela continua sendo contornada pela lógica do endividamento, principalmente pelos empréstimos emergenciais do Fundo Monetário Internacional (FMI) ocorridos nos últimos anos. Em suma, os indicadores externos mostram que há uma assimetria entre o ritmo de crescimento dos passivos externos e o volume das exportações líquidas, impossibilitando, assim, o crescimento sustentável da economia brasileira.

Pois bem, se a restrição básica da economia brasileira é a externa, então, é necessário aumentar substancialmente as exportações líquidas, pois, caso contrário, o ritmo de crescimento econômico não se sustenta no longo prazo. Os números são ilustrativos: no período 1994-2003, as exportações brasileiras cresceram, em média, 6,7% ao ano, enquanto as importações apresentaram um crescimento médio anual de 6,8%; por sua vez, concentrando as atenções no período pós-desvalorização cambial, 1999-2003, observa-se que as exportações cresceram a uma média anual de 7,6%, ao

---

<sup>6</sup> Taxa média de crescimento calculada pelo autor a partir dos dados da Tabela 1.

passo que as importações decresceram, em média, 3,4% ao ano<sup>7</sup>. Ou seja, no período pós-desvalorização cambial, as exportações não responderam da forma esperada – a taxa média aumentou tão-somente 0,9% em relação ao período pós-*real* – e, portanto, os saldos comerciais positivos foram obtidos, principalmente, pela queda das importações decorrente do pífio comportamento do nível de atividade.

Ademais, a estratégia de implementar uma política econômica que seja capaz de gerar mega-superávits comerciais, reduzindo, assim, o grau de vulnerabilidade da economia brasileira é fundamental, visto que a atual conjuntura de crise internacional, principalmente após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, reduziu consideravelmente<sup>8</sup> os ingressos de capitais e os investimentos líquidos para países emergentes.

Como reduzir a vulnerabilidade e fragilidade externa da economia brasileira? Por mais que se tenha ciência de que a complexidade do atual quadro da economia brasileira limita os raios de manobra da política econômica, entende-se que a adoção de uma *Agenda Econômica Keynesiana* pode ser capaz de, ao reverter a restrição macroeconômica externa, estimular a atividade econômica sem, todavia, comprometer a estabilização dos preços. Essa *Agenda*, partindo do que se constitui no elemento essencial de uma política econômica keynesiana, qual seja, a intervenção do Estado para reduzir e/ou eliminar o nível de desemprego e dirimir e/ou solucionar a desigualdade da renda e da riqueza, tem que ser articulada de maneira que o governo possa (i) operacionalizar a política fiscal para expandir a demanda efetiva, (ii) manipular a política monetária para dinamizar os níveis de consumo e investimento e (iii) coordenar os mercados financeiro e cambial (Arestis e Sawyer, 1998, e Davidson e Davidson, 1996).

Centrando as atenções no constrangimento externo, a prioridade da política econômica deve ser a de reduzir a dependência externa do País. Para tanto, os seguintes pontos são necessários:

(i) Implementação de políticas tributária e financeira que estimulem as exportações – por exemplo, desoneração, via reforma tributária, das exportações e abertura de linhas de crédito;

---

<sup>7</sup> Taxas médias de crescimento calculadas pelo autor a partir dos dados das Tabela 2 e Tabela 3.

<sup>8</sup> No caso brasileiro, é importante mencionar que o perfil de ingresso de capitais sob a ótica de investimento de risco é nitidamente direcionada para os setores *nontradables*, o que compromete, no futuro, a balança de serviços, quando da remessa de *royalties*, lucros e dividendos.

- (ii) Administração da taxa de câmbio, conforme o mecanismo operacional de um sistema *crawling peg*, de tal forma que, não somente as ações especulativas possam ser coibidas, mas a taxa real de câmbio mantenha-se relativamente estável ao longo do tempo. Para tanto, controle de capitais é um importante instrumento para reduzir a instabilidade da taxa de câmbio;
- (iii) Revisão da política comercial, tendo como referência os acordos da Organização Mundial do Comércio que possibilitam tratamento especial para os países em desenvolvimento<sup>9</sup>, no sentido de se adotar tarifas seletivas que privilegiem as importações de bens de capital e penalizem as importações de bens de consumo;
- (iv) Articulação, por parte do Governo e do setor privado, de uma política industrial de maneira que a inserção da economia brasileira no cenário internacional ocorra de forma a absorver as revoluções tecnológica e estrutural em curso – imprescindíveis para tornar os produtos brasileiros mais competitivos no mercado mundial – e a atrair a participação de capital externo em investimentos produtivos, gerando, assim, valor agregado que visem à exportação – isto é, *tradables*;
- (v) Operacionalização de políticas específicas para os diferentes grupos de produtos que fazem parte da pauta das exportações brasileiras, tanto tradicionais quanto manufaturados, e exploração de novos mercados;
- (vi) Priorização do fortalecimento das relações comerciais e financeiras com seus parceiros do Mercosul<sup>10</sup>, visando, assim, aumentar o poder de barganha do Brasil e dos demais países do Mercosul no processo de integração do Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA).

No que diz respeito ao primeiro ponto, por um lado, uma vez que ocorreu uma modificação substancial na dinâmica da economia brasileira nos anos 1990, decorrente da abertura comercial – cuja consequência foi a redução das tarifas e barreiras não-tarifárias, conforme observado na seção 2 – da integração regional com o Mercosul e da estabilização econômica pós-PlanoReal, a reestruturação do sistema tributário tornou-se necessária para que o setor produtivo do País possa ser competitivo no mercado global. Em outras palavras, para que as exportações sejam competitivas no mercado internacional é necessária uma reforma tributária que, ao racionalizar a tributação sobre bens e serviços, elimine e desonere os tributos, principalmente os cumulativos,

---

<sup>9</sup> Veja, para tanto, [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>10</sup> Ferrari-Filho (2001-2002), por exemplo, apresenta uma proposta de reestruturação do Mercosul, à luz da teoria keynesiana.

incidentes sobre os produtos exportados. Por outro lado, aberturas de linhas de créditos para as exportações são imprescindíveis para dinamizar o setor exportador, uma vez que, em um contexto de escassez de liquidez internacional, é pouco provável que as linhas de crédito internacional continuarão abertas para os exportadores brasileiros. Nesse sentido, indubitavelmente, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem um papel importante. Paralelamente, a flexibilização da política monetária é fundamental para expandir os créditos e reduzir as taxas de juros.

A adoção de uma taxa de câmbio em conformidade com o sistema de *crawling peg* tem como objetivo fazer com que as incertezas empresariais em relação à volatilidade dos contratos futuros de câmbio sejam dirimidas e, por conseguinte, a demanda efetiva, tanto interna quanto externa, seja expandida. A idéia consiste em estabelecer uma margem de flutuação *ex ante* da taxa de câmbio de maneira que a autoridade monetária possa intervir no mercado sempre que a taxa de câmbio se aproximar dos valores extremos, superior e inferior, da margem de flutuação previamente estabelecida. Em suma, a determinação prévia da flutuação da taxa de câmbio tem como finalidade influir nas expectativas dos agentes econômicos. Ademais, é necessário ressaltar que, visando evitar os erros passados do sistema cambial *crawling peg* quando o referido sistema foi introduzido em um contexto de câmbio real sobre-valorizado, a sugestão de se implementar um regime cambial de *crawling peg* somente faz sentido em um contexto de taxa real de câmbio sub-valorizada.

Concomitantemente à operacionalização de um regime cambial de *crawling peg*, é necessário implementar algum tipo de controle de capitais, de maneira preventiva, da conta capital, utilizando, para tanto, um sistema moderno e eficiente de regulação de fluxos de capitais (Batista Jr., 2002). A adoção de controles de capitais para economias emergentes tem dois objetivos: por um lado, restringir os fluxos de capitais implica reduzir a demanda por ativos em moeda conversível internacionalmente e, portanto, o potencial para a especulação contra a taxa de câmbio é significativamente reduzido; por outro lado, ao se evitar a excessiva flutuação da taxa de câmbio, obtém-se maior autonomia de política monetária. Em síntese, controles de capitais devem ser implementados para viabilizar políticas econômicas autônomas, fiscal e, principalmente, monetária, e a estabilidade do mercado cambial.

Como é do conhecimento de todos, taxa de câmbio é condição necessária, mas não suficiente, para gerar expressivos superávits comerciais. Nesse sentido, é necessária uma política comercial que estimule as exportações e substitua as importações. Para

tanto, a articulação de uma política industrial é imprescindível para dinamizar o volume de comércio exterior, através, sobretudo, do aumento da competitividade da estrutura produtiva. Política comercial ativa, no sentido de se ter tarifas e mecanismos não-tarifários, tais como crédito subsidiado, é fundamental para que política industrial reestruture as exportações e substitua as importações. Ademais, políticas comerciais estratégicas e mecanismos eficientes de regulamentação e de estímulos para setores industriais dinâmicos que operem à escala internacional, sob condições de retornos crescentes que gerem externalidade tecnológica, são essenciais para expandir as exportações.

As ações da política industrial, em consonância com a política industrial, devem estar centradas na promoção das exportações e substituição de importações como processos concomitantes. A promoção das exportações deve ocorrer no caso de produtos com competitividade já revelada, ao passo que a substituição das importações deve ocorrer em setores com capacidade produtiva insuficiente. Além do mais, a identificação de núcleos de grande vigor e dinamismo, voltados para o desenvolvimento de vantagens competitivas diferenciadas, deve ser parte da estratégia da política industrial (Baumann, 2002).

Indo nessa direção, segundo o IEDI (2003), diversificar, ainda mais, as exportações são condição para que as exportações brasileiras possam se proteger contra as oscilações conjunturais do mercado internacional que acabam resultando em protecionismo internacional. Para tanto, além das políticas de ampliação do acesso a mercados externos, de desenvolvimento tecnológico e de linhas de crédito, são necessárias políticas que promovam a competitividade, desenvolvam marcas e atraiam os investimentos nos setores industriais. Nesse particular, conforme mostra o Gráfico 3, o Brasil já possui uma pauta de exportação relativamente diversificada e tem se destacado na exportação de minério de ferro e calçados, entre outros produtos, bem como vem expandindo as exportações de ônibus e carrocerias, automóveis, aviões, aparelhos celulares e equipamentos de telecomunicações, para ficar somente nesses produtos.

Em resumo, o objetivo das políticas comercial e industrial deve ser a ampliação do volume de comércio exterior e, para tanto, os elementos centrais são: (i) promoção das exportações, (ii) esforços para aumentar o número de empresas que exportam (pequenas e médias, além das grandes), (iii) redução das restrições tarifárias e não tarifárias existentes aos produtos brasileiros, (iv) diversificação das exportações e dos mercados de destino dessas e (v) pesquisa e tecnologia.

A busca de novos mercados para as exportações brasileiras é de fundamental importância para que o País não fique suscetível à assimetria de choques exógenos. Em outras palavras, uma maior inserção do País no comércio internacional protege as exportações brasileiras contra as oscilações de conjuntura internacional. Assim sendo, além da opção preferencial pelo Mercosul, a busca de novos mercados da América Latina e a exploração dos mercados da Ásia e da África são condições para que o destino das exportações brasileiras não continue predominantemente concentrada em três parceiros comerciais, conforme mostra o Gráfico 4. Para tanto, devem ser desenvolvidas políticas específicas para os diferentes grupos que compõem nossa pauta de exportações de maneira (i) a explorar oportunidades dentro das regras da *World Trade Organization*, (ii) a apoiar as pequenas e médias empresas e (iii) a investir em infra-estrutura e aperfeiçoar o arcabouço institucional e logístico (Baumann, 2002).

Centrando a atenção na integração com o Mercosul, reativar e reestruturar esse processo de integração regional é fundamental para que a participação e inserção do Mercosul no comércio internacional, não somente aumente, bem como se manifeste em condições de soberania. Indo nessa direção, Ferrari-Filho (2001-2002) propõe a criação de um Conselho Supraregional do Mercosul com poderes para (i) regular as reservas internacionais e criar uma “blindagem financeira”, (ii) manter relativamente estável a taxa de câmbio, e (iii) dirimir os desequilíbrios fiscais e externos dos países dos integrantes do Mercosul.

#### **4. Conclusão**

Como foi visto, nos anos 1990 e, mais especificamente, a partir do Plano Real, a política de incentivos às exportações foi preterida na agenda econômica, uma vez que as atenções voltaram-se para a estabilização monetária. Naquela ocasião, seguindo a lógica dos programas de estabilização econômica baseados em âncora cambial e liberalização comercial e financeira, os resultados da política econômica foram auspiciosos sob a ótica do controle inflacionário e desastrosos sob a ótica produtiva e externa, uma vez que as taxas de crescimento observadas ao longo do referido período foram pífias e o grau de vulnerabilidade externa expôs a economia a sucessivas crises cambiais. Ademais, tal estratégia de política econômica adotada no Plano Real gerou a armadilha do crescimento econômico, qual seja: a possibilidade de uma melhora conjuntural pode dinamizar a atividade econômica, provocando um aumento da demanda por



importações, cuja consequência é a redução do superávit comercial e, por conseguinte, o agravamento do déficit em transações correntes.

Diante desse contexto, o artigo procurou mostrar que reduzir a dependência externa tem que ser a prioridade da política econômica, uma vez que o crescimento econômico auto-sustentável somente será assegurado quando, face à expansão do volume de comércio e, mais especificamente, dos superávits comerciais expressivos, ocorrer a redução do grau de vulnerabilidade da economia a choques externos, mitigando, assim, a restrição externa ao crescimento.

A redução do grau de vulnerabilidade externa não pode prescindir, como mostrou a seção 3, de políticas macroeconômicas de cunho keynesiana, fiscal, monetária e cambial. Além do mais, a adoção de uma política comercial mais dinâmica e articulada com a política industrial, no sentido de promover tanto a exportação de bens e serviços quanto à substituição de produtos – subentende-se políticas tarifária e de crédito que visem à substituição de importações – bem como a implementação de instrumentos que regulem os fluxos de capitais, de maneira que esses possam prevenir as crises de balanço de pagamentos, devem fazer parte da Agenda Econômica que tenha como objetivo a redução do referido grau de vulnerabilidade.

## Referências

- ARESTIS, P.; SAWYER, M. (1988). Keynesian economic policies for the new millennium. *The Economic Journal*, 108:181-195, January.
- BAER, M. (1993). *O mundo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra.
- BATISTA Jr., P. (2002). Vulnerabilidade externa da economia brasileira. *Estudos Avançados*, 16:173-185.
- BAUMANN, R. (2002). Os desafios da exportação. In: Castro, A.C. (orga.). *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I*. Rio De Janeiro: BNDES-MAUAD, pp.105-130.
- DAVIDSON, G.; DAVIDSON, P. (1996). *Economics for a civilized society*. New York: M.E.Sharpe.
- FERRARI-FILHO, F. (2001-2002). Why does it not make sense to create a monetary union in MERCOSUR? A Keynesian alternative proposal. *Journal of Post Keynesian Economics*, 24(2):235-252, Winter.
- FERRARI-FILHO, F.; PAULA, L.F. (2003). The legacy of the Real Plan and an alternative agenda for the Brazilian economy. *Investigación Económica*, LXII(244):57-92, abril-junio.
- INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (2003). *Radiografia das exportações brasileiras*. [www.iedi.org.br](http://www.iedi.org.br).
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (2003). [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br).
- RECEITA FEDERAL (2003). [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR (2003). [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br).

VEIGA, P.M. (2002). Política comercial, indústria e exportações: vamos voltar a falar de produtividade e competitividade? In: Castro, A.C. (org.). *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I*. Rio De Janeiro: BNDES-MAUAD, pp.81-104.

WORLD BANK (2002). *Global economic prospects and the developing countries*. Washington: World Bank.

WORLD TRADE ORGANIZATION (2003). [www.wto.org](http://www.wto.org).

## Anexos

**Tabela 1**  
Crescimento do PIB

Ano	%
1980	9,2
1981	-4,2
1982	0,8
1983	-2,9
1984	5,4
1985	7,8
1986	7,5
1987	3,5
1988	-0,1
1989	3,2
1990	-4,3
1991	1,0
1992	-0,5
1993	4,9
1994	5,8
1995	4,2
1996	2,7
1997	3,3
1998	0,1
1999	0,8
2000	4,4
2001	1,4
2002	1,5
2003	0,2*

(\*) Estimativa do Banco Central do Brasil.

Fonte: IPEADATA.

**Tabela 2**  
Exportações 1980-2003, US\$ Bilhões.

Ano	PIB*	Exportações*	Crescimento	% do PIB
1980	249,9	20,1	32,1	8,1
1981	271,4	23,3	15,7	8,6
1982	285,4	20,2	(13,4)	7,1
1983	199,5	21,9	8,5	11,0
1984	198,1	27,0	23,3	13,6
1985	222,0	25,6	(5,0)	11,6

1986	270,1	22,3	(12,8)	8,3
1987	297,4	26,2	17,3	8,8
1988	324,5	33,8	28,8	10,4
1989	434,7	34,4	1,7	7,9
1990	465,0	31,4	(8,6)	6,8
1991	407,7	31,6	0,76	7,8
1992	390,6	35,8	13,2	9,2
1993	438,3	38,5	7,7	8,8
1994	546,4	43,5	12,9	8,0
1995	704,2	46,5	6,8	6,6
1996	774,9	47,7	2,7	6,2
1997	807,8	53,0	11,0	6,6
1998	787,7	51,1	(3,5)	6,5
1999	531,1	48,0	(6,1)	9,0
2000	593,8	55,1	14,7	9,3
2001	510,6	58,2	5,7	11,4
2002	450,9	61,0	4,7	13,5
2003	475,9	73,1	21,1	15,4

(\*) Valores em dólares correntes.

Fonte: IPEADATA

**Tabela 3**  
Importações 1980-2003, US\$ bilhões.

Ano	PIB*	Importações*	Crescimento	% do PIB
1980	249,9	22,9	**	9,2
1981	271,4	22,1	(3,8)	8,1
1982	285,4	19,4	(12,2)	6,8
1983	199,5	15,4	(20,4)	7,7
1984	198,1	13,9	(9,8)	7,0
1985	222,0	13,1	(5,5)	5,9
1986	270,1	14,0	6,8	5,2
1987	297,4	15,0	7,2	5,1
1988	324,5	14,6	(3,0)	4,5
1989	434,7	18,3	25,0	4,2
1990	465,0	20,7	13,1	4,4
1991	407,7	21,0	1,8	5,2
1992	390,6	20,5	(2,3)	5,3
1993	438,3	25,2	22,9	5,8
1994	546,4	33,1	31,0	6,1
1995	704,2	50,0	51,1	7,1
1996	774,9	53,3	6,7	6,9
1997	807,8	59,7	12,0	7,4
1998	787,7	57,7	(3,4)	7,3
1999	531,1	49,3	(14,6)	9,3
2000	593,8	55,8	13,3	9,4
2001	510,6	55,6	(0,4)	10,9
2002	450,9	47,5	(14,6)	10,5
2003	475,9	48,2	2,2	10,1

(\*) Valores em dólares correntes.

(\*\*) Dado não disponível.

Fonte: IPEADATA.

**Tabela 4**  
Taxa de Câmbio Efetiva Real, IPA-OG, 1998 = 100,0.

<b>Ano</b>	<b>Índice</b>
1980	175,1
1981	142,0
1982	139,5
1983	165,3
1984	154,9
1985	156,7
1986	163,5
1987	170,0
1988	153,4
1989	126,7
1990	106,9
1991	124,7
1992	137,5
1993	122,8
1994	105,8
1995	98,7
1996	101,2
1997	95,5
1998	96,0
1999	128,4
2000	109,8
2001	122,1
2002	119,9
2003	113,5

Fonte: IPEADATA.