

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

REGIMES COMPETITIVOS E ESTRUTURA PRODUTIVA: UMA COMPARAÇÃO
ENTRE O MOMENTO DE ABERTURA DE ARGENTINA, BRASIL E CHILE

PEDRO SANT'ANGELO MARIANO

RIO DE JANEIRO

2013

REGIMES COMPETITIVOS E ESTRUTURA PRODUTIVA: UMA COMPARAÇÃO
ENTRE O MOMENTO DE ABERTURA DE ARGENTINA, BRASIL E CHILE

PEDRO SANT'ANGELO MARIANO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, PPGE, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. David Kupfer.

Rio de Janeiro
Outubro de 2013

FICHA CATALOGRÁFICA

M333 Mariano, Pedro Sant' Angelo.

Regimes competitivos e estrutura produtiva: uma comparação entre o momento de abertura de Argentina, Brasil e Chile / Pedro Sant' Angelo Mariano. -- 2013.
117 f. ; 31 cm.

Orientador: David Kupfer.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, 2013.

Bibliografia: f. 109-112.

1. Regimes competitivos. 2. Estrutura produtiva. 3. Abertura econômica. I. Kupfer, David. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Regimes competitivos e estrutura produtiva: uma comparação entre o momento de abertura de Argentina, Brasil e Chile.

CDD 338.9

REGIMES COMPETITIVOS E ESTRUTURA PRODUTIVA: UMA COMPARAÇÃO
ENTRE O MOMENTO DE ABERTURA DE ARGENTINA, BRASIL E CHILE

Pedro Sant'Angelo Mariano

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, PPGE, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia.

Examinada por:

Prof. Dr. David Kupfer. (IE/UFRJ) - Orientador

Prof^a. Dra. Marta dos Reis Castilho (IE/UFRJ)

Prof^o. Dr. André Luiz Gomes Nassif (IE/UFRJ)

Rio de Janeiro

Outubro de 2013

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos meus amigos, professores e familiares que contribuíram para que eu chegasse até aqui, cada um de uma forma para meu aprendizado acadêmico e pessoal. Mas gostaria de agradecer em especial à minha mãe, Leila, que abriu mão de muitas coisas e passou por cima de tantas outras dificuldades para poder permitir que eu estudasse com mais calma e dedicação no decorrer deste longo caminho que se iniciou ainda no vestibular. Sem ela com certeza não teria conseguido chegar até aqui. Obrigado por tudo, mãe.

RESUMO

MARIANO, Pedro Sant'Angelo. Regimes competitivos e estrutura produtiva: uma comparação entre o momento de abertura de Argentina, Brasil e Chile. Dissertação (Mestrado em Economia) – PPGE, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Este trabalho pretende apresentar o regime competitivo de Argentina, Brasil e Chile no momento de mudança para um regime competitivo mais liberalizante e as relações e impactos dessa mudança de regime competitivo com a estrutura produtiva, destacando as medidas adotadas e as diferenças dentro do contexto e das especificidades de cada país, já que diversos fatores que regulam o regime competitivo de um país dependem de como se configura a estrutura produtiva dessa economia. Para tal propósito, o trabalho conta com um capítulo para cada um dos países, onde são analisados o contexto histórico, o ambiente macroeconômico, o fluxo de mercadorias, o fluxo de capital e tecnologia e a estrutura produtiva do país, para poder compreender as mudanças de políticas, mas também em que contexto essas mudanças ocorreram. O último capítulo, a conclusão, busca fazer a comparação entre os países para destacar como as diferentes medidas adotadas e se as especificidades de cada país podem ter levado a resultados diferentes em decorrência da mudança de regime competitivo.

ABSTRACT

MARIANO, Pedro Sant'Angelo. Regimes competitivos e estrutura produtiva: uma comparação do momento de abertura de Argentina, Brasil e Chile. Dissertação (Mestrado em Economia) – PPGE, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

This work has the intention to present the competitive regime of Argentina, Brazil and Chile at the time of change to a more liberalizing competitive regime and the relationships and impacts of this change of regime competitive with the productive structure, emphasizing the measures adopted and the differences in context and the specificities of each country, whereas several factors that regulate the competitive regime of a country depends on how you configure the productive structure of this economy. For this purpose, this paper will include a chapter for each of the countries where is analyzed the historical context, the macroeconomic environment, the flow of goods, the flow of capital and technology and the productive structure of the country, so as to understand the policy changes, but also the context in which these changes occurred. The final chapter, the conclusion, seeks to make comparisons between countries to emphasize how the different measures adopted and if the specificities of each country may have led to different results due to the changing competitive regime.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 OBJETIVO E MOTIVAÇÕES	8
1.2 REVISÃO TEÓRICA SOBRE REGIMES COMPETITIVOS	9
1.3 REGIMES COMPETITIVOS NA PRÁTICA	16
1.4 METODOLOGIA	18
2 CHILE	21
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO	21
2.2 AMBIENTE MACROECONÔMICO	23
2.2.1 REGIME FISCAL	23
2.2.2 REGIME MONETÁRIO	25
2.2.3 REGIME CAMBIAL	26
2.3 FLUXO DE MERCADORIAS	28
2.4 FLUXO DE CAPITAIS E TECNOLOGIA	33
2.5 ESTRUTURA PRODUTIVA	36
2 ARGENTINA.....	43
3.1 CONTEXTO HISTÓRICO	43
3.2 AMBIENTE MACROECONÔMICO	47
3.2.1 REGIME FISCAL	47
3.2.2 REGIME MONETÁRIO	50
3.2.3 REGIME CAMBIAL	51
3.3 FLUXO DE MERCADORIAS	53
3.4 FLUXO DE CAPITAIS E TECNOLOGIA	57
3.5 ESTRUTURA PRODUTIVA	62
4 BRASIL	73
4.1 CONTEXTO HISTÓRICO	73
4.2 AMBIENTE MACROECONÔMICO	77
4.2.1 REGIME FISCAL	77
4.2.2 REGIME MONETÁRIO	79
4.2.3 REGIME CAMBIAL	81
4.3 FLUXO DE MERCADORIAS	83
4.4 FLUXO DE CAPITAIS E TECNOLOGIA	87
4.5 ESTRUTURA PRODUTIVA	92
5 CONCLUSÃO.....	101
REFERÊNCIAS	109
ANEXO.....	113

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO

1.1 OBJETIVO E MOTIVAÇÕES

A dissertação tem como objetivo geral estabelecer uma comparação entre o momento de mudança mais intensa para um regime competitivo liberal em cada um dos países em questão, através de uma revisão bibliográfica e análise de dados, para poder compreender quais as diferenças entre as políticas de cada país e em que intensidade este processo foi realizado. O objetivo específico é identificar como estas diferentes políticas podem ter afetado de maneira diferente a estrutura produtiva das economias dos países, já que, como foi alertado por Katz (1996), os diversos fatores dos regimes competitivos têm efeitos diferentes nas indústrias intensivas em recursos naturais, tradicionais e intensivas em tecnologia.

Pretende-se estudar a mudança para um regime competitivo liberalizante a três economias latino-americanas, a saber: Argentina, Brasil e Chile, tentando compreender qual caminho cada uma adotou, e em que intensidade, para um regime competitivo liberalizante. Assim, pode ser feita uma análise comparando esse processo de mudança no regime competitivo em cada um dos países e seus impactos sobre a estrutura produtiva, podendo assim contribuir para o estudo de regimes competitivos, liberalização econômica e suas relações com a estrutura produtiva da economia.

A escolha dos três países se deve à relevância econômica na América Latina e por apresentarem características divergentes tanto em relação ao momento de abertura quanto à estrutura produtiva. Por um lado o Chile foi o pioneiro na mudança para um regime competitivo mais liberalizante, enquanto o Brasil teve uma liberalização mais tardia relativamente e a Argentina foi um meio termo entre os dois; por outro lado, o Chile tinha uma estrutura produtiva muito concentrado, principalmente em commodities industriais, e o Brasil apresentava uma estrutura produtiva mais diversificada, enquanto a Argentina novamente é um meio termo entre os dois.

Dessa forma, a comparação do momento de abertura e os impactos sobre a estrutura produtiva de Argentina, Brasil e Chile, pelas heterogeneidades entre os países, permite uma análise interessante de como diferentes contextos e políticas em direção a um regime competitivo liberalizante podem causar impactos diferentes nas estruturas produtivas dos países.

1.2 REVISÃO TEÓRICA SOBRE REGIMES COMPETITIVOS

Os movimentos de liberalização econômica geram extenso debate tanto no âmbito acadêmico quanto entre os formuladores de política e há uma vasta literatura sobre esses movimentos e seus impactos nos países latino-americanos, já que a região foi afetada por uma “onda” política nesta direção, principalmente após o Consenso de Washington e sua consequente pressão por parte dos países desenvolvidos quando as economias da América Latina se encontravam fragilizadas e com perigosa vulnerabilidade externa após a conturbada década de 1980. Porém, os países adotaram diferentes medidas para seguir esse caminho e em alguns casos, como Chile e Argentina, essa trajetória para a liberalização começou ainda na década de 1970.

Assume-se nesta dissertação a definição de Kupfer (2005)¹ sobre regimes competitivos, segundo a qual:

“Um regime competitivo é uma estrutura de incentivos e regulação da concorrência, correspondendo ao rebatimento no plano microeconômico dos parâmetros que regulam o grau de abertura econômica de uma nação. Esses parâmetros envolvem, via de regra, a definição do nível e estrutura de proteção tarifária e não-tarifária das importações, da carga tributária, da taxa de câmbio, das taxas de juros e das condições gerais de acesso ao capital doméstico e internacional, incluindo o investimento direto externo, além de um conjunto de normas e instituições que regulam a atuação de monopólios e oligopólios, os direitos de propriedade e muitos outros aspectos.”

Ainda segundo Kupfer (2005), um regime competitivo é considerado liberalizante quando esses fatores favorecem a convergência dos preços relativos domésticos aos internacionais. Tal processo de liberalização econômica seria acompanhado de uma rápida abertura comercial, desregulamentação da atividade econômica (inclusive sobre o controle de capitais) e um processo de desestatização. Assim esse processo envolve uma redução da proteção tarifária e não-tarifária, uma massiva privatização, direitos de propriedade intelectual definidos e diversos outros fatores, devendo afetar drasticamente cada setor e mercado da economia. Em suma, tal processo liberalizante deve trazer para a economia as condições necessárias e suficientes para que o mercado leve à alocação ótima, ou próxima desta.

1 Kupfer, D. Tecnologia e Emprego São Realmente Antagônicos? em Sicsú, J.; Paula, L.F. e Michel, R. (orgs.), Novo-Desenvolvimentismo. Rio de Janeiro. 2005.

Durante a década de 1970, começou a ter lugar na América Latina um movimento em direção a regimes competitivos mais liberais, que se iniciou com as ditaduras militares de Pinochet no Chile e de Videla na Argentina. Houve um período de protecionismo após o 2º choque do petróleo e a consequente crise do México, porém, medidas liberalizantes voltaram à região em 1989, de forma ainda mais intensa, incentivadas pelo surgimento no cenário internacional do Plano Brady² e, principalmente, do chamado Consenso de Washington, que apresentavam a liberalização econômica como o modelo que pudesse superar a restrição externa. Mudando a orientação da indústria para fora seria superado o viés anti-exportador da substituição de importações, o que possibilitaria conseguir através do comércio internacional, as divisas necessárias para a continuidade do processo de crescimento. Assim, os países teriam uma base endógena de acumulação de capitais e de financiamento, o que tenderia a eliminar gradualmente a dependência da economia ao financiamento externo (GUILLÉN, 2008)³.

O Consenso de Washington foi assim chamado por listar uma série de reformas, defendidas pela grande maioria dos economistas das grandes instituições internacionais sediadas em Washington, para que os países em desenvolvimento pudessem apresentar uma trajetória de crescimento autossustentado. Tais medidas visavam assegurar a disciplina fiscal, promover ampla liberalização comercial e financeira e uma forte redução do papel do Estado na economia. Logo em seu início, o Consenso de Washington demonstrava que tinha como objetivo liberar recursos públicos a fim de aumentar a capacidade de pagamento da dívida, problema que afetava a maioria dos países da América Latina. Além da abertura comercial, houve liberalização de investimento direto estrangeiro e maior respeito aos direitos de propriedade. Fundos de investimento de todo tipo canalizaram capitais nos países da região aproveitando, principalmente, a rentabilidade de títulos governamentais, ofertas públicas de ações de empresas locais e as altas taxas de juros. Nos anos 1990, surgem novas políticas no Consenso de Washington com a aceleração das privatizações, especialmente com a participação de capital estrangeiro.

2 Um plano de renegociação das dívidas externas dos países em desenvolvimento proposto pelos Estados Unidos

3 GUILLÉN, Arturo R. *Modelos de Desarrollo y Estructura Productiva*. In: CORREA, Eugenia, DÉNIZ José, PALAZUELOS Antonio (coord.) *América Latina y Desarrollo Económico*. Madrid: Editora AKAL, 2008, p.34.

O Chile também adotou medidas protecionistas durante os anos 1980, quando a tarifa média de importação passou de 10% em 1982 para 35% em 1984 e foram implementadas sobretaxas a diversos produtos e houve controle cambial ainda em 1982. Porém, essas medidas foram mais uma reação rápida à crise do México e as tarifas foram reduzidas gradualmente durante a década até alcançar o nível médio de 11%. Assim, o Chile parece ter apresentado apenas um “choque”, um ponto de inflexão, no regime competitivo em direção à liberalização não havendo um novo ponto de inflexão com a entrada do Consenso de Washington no cenário político internacional.

Já a Argentina, que passou por um “choque” em 1976 seguindo o caminho do Chile em direção a um regime competitivo mais liberal, apresentou de fato uma mudança para regime competitivo protecionista durante a década de 1980 em reação ao cenário internacional desfavorável. Somente entre o final da década de 1980 e o começo da década de 1990, sob a influência do Consenso de Washington e do Plano Brady, o país voltou a adotar políticas liberais apresentando um novo “choque” em direção a um regime competitivo mais liberal, adotando um regime econômico com fundamentos teóricos muito próximos ao adotado por Videla em 1976.

Enquanto no Brasil houve apenas um “choque” em direção a um regime competitivo mais liberal, iniciado com as ideias do Consenso de Washington e o Plano Brady ainda no final da década de 1980, quando, em 1987, foi editada uma reforma aduaneira onde muitas barreiras não-tarifárias foram incorporadas na estrutura tarifária do país. Mas este processo foi aprofundado no começo da década de 1990 com o governo de Fernando Collor, quando o quadro político econômico brasileiro de fato mudou para um cunho neoliberal, e foi aprofundado com o Plano Real.

Para a corrente majoritária da teoria econômica, esse movimento para regimes competitivos liberais é geralmente acompanhado de um aumento da produtividade, devido a diversos fatores. Para Edwards (1994), por exemplo, os principais canais de transmissão entre abertura e produtividade são: primeiro, a entrada de atores internacionais criando um ambiente concorrencial mais seletivo que elimina empresas e setores ineficientes; e segundo, a maior possibilidade de incorporar tecnologia através de importação de bens de capital e insumos; e, terceiro, a possibilidade de ganhos de escala com o comércio internacional.

Como foi citado, há um extenso debate acadêmico acerca dos efeitos positivos ou negativos da liberalização econômica. Em relação à liberalização financeira, autores como McKinnon (1973), Shaw (1973) e Fry (1995) argumentam que a liberalização permite que os países captem recursos cada vez maiores e ao aplicá-los de maneira

eficiente e acelerarem o investimento, a produtividade e o crescimento. Porém, diversos autores são mais cautelosos e destacam que os mecanismos de mobilização de recursos podem acabar sendo substituídos por um movimento especulativo, de curto prazo, que pode causar crise, caos e vulnerabilidade. Os resultados dependem muito da forma como as políticas são implementadas, do contexto internacional e do marco institucional no qual as modificações ocorrem.

Em relação à liberalização comercial, a teoria neoclássica do comércio internacional, baseada nas vantagens comparativas dos países e sob seus pressupostos simplificadores, diz que os países com uma economia aberta podem maximizar seu bem estar e a renda nacional alcançando uma alocação ótima dos recursos disponíveis, transformar as exportações no motor do crescimento. Ainda, a expansão das importações pode representar um importante instrumento para a modernização tecnológica da economia estimulando o desenvolvimento interno, sendo importante para a assimilação da tecnologia estrangeira e o processo de aprendizagem, estimulando o crescimento econômico também no longo prazo ao dinamizar importantes variáveis como o investimento e a produtividade.

Vários estudos apontam essa relação positiva entre liberalização comercial e crescimento, dentre eles Sachs e Wamer (1995), Waczuarg (1998) e Edwards (1998). Porém, como aponta Benavente (2001), estes estudos são criticados por razões metodológicas e de ordem interpretativas, diante da dificuldade de estabelecer relações de causalidade entre as variáveis estudadas. Ainda vale lembrar, segundo Benavente (2001), que estes modelos que apoiam a existência de uma relação positiva entre liberalização comercial e crescimento econômico são baseados no comércio de produtos manufaturados. Quando as economias se baseiam muito em produtos básicos, como é o caso das economias latino-americanas, está relação é prejudicada, já que a abundância de recursos naturais importantes pode levar a uma tendência anti-manufatureira nas exportações.

Katz (1996) afirma que, partindo de uma abordagem hipotética na qual os mercados funcionem perfeitamente, a abertura da economia e a desregulamentação dos mercados deveriam levar os agentes econômicos a operarem com o “verdadeiro custo de oportunidade” dos recursos, levando os preços a convergirem com os preços internacionais, maximizando o benefício social. Porém, os efeitos do regime competitivo também dependem da reação dos agentes econômicos ao maior ou menor grau de abertura. Ou seja, as mudanças macro e microeconômicas dependem do

comportamento dos diversos agentes sem os quais não é possível alcançar mudanças estruturais na indústria de um país.

Questionando o automatismo implícito na visão do *mainstream*, Katz (1996) argumenta que as falhas de mercado e os desequilíbrios macroeconômicos existem e podem ser grandes o suficiente para alterar as funções de comportamento dos agentes individuais, o que prejudicaria a “previsão” de qual seria o resultado de uma mudança de regime competitivo. Cimoli e Katz (2002) afirmam que a experiência latino-americana mostra que setores e empresas reagem com diferentes padrões de adaptação, não havendo nenhuma razão para acreditar que empresas e setores devem reagir da mesma forma ou que existe uma “firma representativa”.

Grande parte da literatura econômica assume que um regime competitivo mais liberalizante, ao tornar o ambiente competitivo mais seletivo, tende a estimular a modernização da economia, embora seja difícil dimensionar o alcance desse processo. Para Possas, M. (1996), um ambiente competitivo também é fundamental para a competitividade, sendo importante ter um conjunto de condições estruturais que mantêm as empresas sob pressão permanente (através das importações e de empresas multinacionais) de possível perda de posição de mercado e de rentabilidade, incorporar aspectos institucionais de operação dos mercados e a ameaça da concorrência externa, a concorrência potencial. Assim, o mercado pode exercer o papel de “mecanismo de seleção”, eliminando as firmas menos produtivas. Este papel foi observado nos países em estudo durante as reformas liberalizantes dos anos de 1980 e 1990. Cimoli e Katz (2002) citam diversos estudos que mostram a queda do número de empresas após a abertura, como a indústria de aço argentina onde o número de empresas caiu de 59 em 1975 para 26 em 1992 (Azpiazu e Busualdo, 1995); a indústria de calçados chilena onde o número de empresas caiu de 275 em 1979 para 186 em 1982 (Kassai, 2000); e a indústria de papel brasileira (Bercovich, 2000). Em todos estes casos aumentou a concentração e apenas um pequeno número de firmas conseguiu alcançar o padrão de produtividade internacional.

De acordo com as ideias de Fajnzylber (1988), um regime competitivo mais protecionista pode prejudicar a competitividade “autêntica”, aquela que é importante no longo prazo. O autor distingue competitividade “espúria” de competitividade “autêntica”. A primeira seria reflexo de mecanismos como desvalorizações cambiais e subsídios a exportações e tem efeito apenas no curto prazo, podendo até trazer efeitos contrários no longo prazo pela acomodação das indústrias, não se traduzindo em aumento de competitividade “autêntica”, que requer aumento de produtividade. Dessa

forma, um regime competitivo mais liberalizante poderia eliminar fontes de competitividade “espúria” e estimular fontes de competitividade “autêntica”. Nesta mesma linha Possas, S. (1999) alerta que devemos nos atentar ao fato de que algumas políticas podem gerar resultados positivos para a competitividade quando analisadas de maneira estática, porém, quando analisadas de forma dinâmica podem ter efeitos perversos. Como exemplo temos a política cambial, quando o câmbio se desvaloriza cria-se uma vantagem competitiva para as indústrias exportadoras (apesar dessa vantagem diminuir a medida que cresce a participação de insumos importados), mas essa vantagem artificial, um ganho de competitividade “espúria”, ao se manter mesmo que outras vantagens se deteriorem, pode acabar desestimulando o esforço em outras fontes de competitividade, freando o processo inovativo, o que pode causar efeitos negativos no longo prazo para a competitividade⁴. Assim, um regime competitivo que tente melhorar a posição das empresas domésticas diminuindo a concorrência externa, pode acabar, no longo prazo, prejudicando-as por desestimular a busca por inovações e ganhos de produtividade.

Porém, diversos autores apontam aspectos negativos para esse processo de liberalização também em relação à busca por inovatividade. Cimoli e Katz (2002) mostram, através do exemplo da Ford na Argentina, como o processo de liberalização pode ter afetado a indústria automobilística do país. Neste caso a produção na Argentina passou a fazer parte de uma linha de produção integrada globalmente, trabalhando em linha com outras subsidiárias na Ford ao redor do mundo. Entretanto, embora se tenha diminuído o diferencial de produtividade da indústria automotiva argentina, tratava-se apenas de operações de montagem, havendo pouco ou nenhum efeito sobre o desenvolvimento de capacidade tecnológica nacional ou de habilidades de engenharia mecânica, o que, em um contexto onde as empresas atuam sobre retornos crescentes de escala, tende a reforçar o “gap tecnológico” entre os países caso a “destruição” das capacidades locais não seja compensada por transferência tecnológica das empresas globalizadas.

Ainda há outro importante debate em relação à intensidade e velocidade da liberalização. Como Edwards e Lederman (1998) analisam, economistas têm argumentado que uma liberalização gradual é preferível a uma abordagem “*big bang*”⁵,

4 Porém, deve-se ressaltar que autores como Rodrik (2008), Berg e Miao (2009) e Williamson (2008) concluem que moeda desvalorizada em termos reais por longo período de tempo reduz o crescimento no longo prazo, ainda que os impactos intersetoriais sejam diferenciados.

5 Como os autores chamam uma rápida liberalização.

porque as reformas graduais dão tempo para as empresas reestruturarem suas operações, resultando na redução do desemprego, menos falências, e, portanto, menos oposição política ao programa de liberalização. Outros analistas argumentam que as reformas mais lentas geram falta de credibilidade, inibindo assim reestruturações profundas⁶. Um estudo do Banco Mundial sobre episódios de liberalização em 19 países liderados por Michael et al (1991) sugere que, mesmo no curto prazo, os custos em termos de emprego da reforma podem ser pequenos, pois, embora se percam indústrias, vão liberar os trabalhadores para setores orientados para a exportação e, assim, tendem a criar oportunidades de emprego.

O debate acerca de se ter ou não um regime competitivo liberalizante é longo, incluindo críticas tradicionais, como o argumento da indústria nascente e a deterioração dos termos de troca, e defesas também tradicionais, como a ideia de distorções geradas pelo uso de tarifas, gerando um resultado sub-ótimo. Porém, apesar de ser importante expor parte da literatura sobre o impacto do regime competitivo, o objetivo aqui não é defender ou criticar uma política liberalizante, até porque o êxito ou não de uma política liberalizante está condicionado a diversos fatores específicos de cada país. O que se pretende neste trabalho é descrever o processo de mudança em direção a um regime competitivo liberalizante dos países selecionados através da bibliografia já existente e análise de dados, tentando compreender as diferenças dentro do contexto e das especificidades de cada país.

Um ponto importante alertado por Katz (1996) é que os efeitos de diversos fatores do regime competitivo sobre a economia de um país dependem de como se configura a estrutura produtiva desta economia. Por exemplo, uma valorização cambial terá impactos distintos em indústrias intensivas em recursos naturais e em indústrias intensivas em mão de obra qualificada. Enquanto na primeira se reduz a rentabilidade das exportações, na segunda se reduz a competitividade externa. Assim, Argentina, Brasil e Chile podem ter estímulos para adotarem distintos regimes competitivos de acordo com suas estruturas produtivas. Para mostrar tais diferenças Katz (1996) apresenta uma tabela onde expõe como diversos fatores de uma liberalização afetam a indústria intensiva em recursos naturais, a indústria tradicional e a indústria intensiva em tecnologia. Por exemplo, a indústria intensiva em recursos naturais não terá os mesmos efeitos de uma variação do câmbio como a indústria intensiva em tecnologia, relativamente mais intensiva em insumos e equipamentos importados.

⁶ Como, por exemplo, Rodrik (1989), Calvo (1989) e Martinelli e Tommasi (1994).

Com esta interessante relação entre a estrutura produtiva de um país e a forma como a economia deste reage a diversos regimes competitivos, parece ser relevante procurar se há alguma relação entre as diferenças nas políticas adotadas por cada país para tornar o regime competitivo mais liberalizante e os impactos desta mudança na estrutura produtiva de cada país.

1.3 REGIMES COMPETITIVOS NA PRÁTICA

Para avançar nessa direção, a descrição do regime competitivo de cada país, seguindo a definição de Kupfer (2005) apresentada anteriormente, dividir-se-á em três diferentes dimensões: fluxo de mercadorias, o fluxo de capitais e fluxo de tecnologias. Como alertado por Katz (1996), também se deve buscar entender o ambiente macroeconômico de cada país e em que ponto os diversos fatores que caracterizam os diferentes regimes competitivos nacionais podem ter efeito sobre a estrutura produtiva de cada país. Políticas monetária e fiscal que estimulem os investimentos com baixos juros e impostos, por exemplo, podem facilitar a adaptação das indústrias locais a um regime competitivo mais liberalizante, tornando-as aptas a fazerem os investimentos necessários para encarar a competitividade internacional. Já em relação à política cambial se tem uma relação ainda mais direta, como os efeitos sobre o fluxo de mercadorias, além de que um regime cambial estável, e que não crie expectativas de grandes variações, diminui as incertezas, estimulando o fluxo de capitais.

O mecanismo mais tradicional que influencia o fluxo de mercadorias é a prática de tarifas sobre as importações, gerando uma proteção à indústria local. Ainda há diversas barreiras não-tarifárias, como cotas de importação (quando há restrição direta sobre a quantidade que pode ser importada de determinado bem), restrições voluntárias à exportação (geralmente imposta pelo exportador a pedido do importador, a fim de evitar outras restrições comerciais), necessidade de conteúdo local (onde se determina que uma certa fração de um bem deve ser produzida localmente, ainda que essa fração seja medida em unidades físicas), ou barreiras ambientais (as chamadas barreiras verdes). Quanto menor for a prática de tais mecanismos, mais liberalizante será o regime competitivo.

Em relação ao fluxo de capitais, podemos observar que a desregulação dos mercados de capitais, o rápido crescimento do comércio mundial (o que gera grande aumento do fluxo de financiamento para os investimentos) e as inovações tecnológicas

(que possibilitaram um fluxo de capital mais rápido e mais barato) contribuíram para o movimento de elevado fluxo de capital. O fluxo internacional de capital financeiro é de grande importância, principalmente em países onde o sistema de crédito não é bem desenvolvido. Nestes, os financiamentos das indústrias locais, principalmente aos investimentos em inovação, podem ser condicionados aos padrões da oferta de crédito internacional, se são de natureza especulativa ou de longo prazo, se assumem ou não altos riscos e ainda em relação aos custos. Assim, esse tipo de economia pode ser afetada bruscamente por estímulos ou restrições ao fluxo de capitais. Em relação ao fluxo internacional de investimento direto, as empresas multinacionais costumam ser fonte importante de inovações, permitindo um progresso tecnológico na economia local, principalmente se o governo local definir condições de operações e transferência tecnológica das empresas estrangeiras para firmas locais.

Um regime competitivo mais liberalizante quanto ao fluxo de capitais, ao atrair empresas multinacionais, ainda pode melhorar a competitividade das empresas locais quando são clientes destas, permitindo ganhos de escala, quando são fornecedoras destas, aumentando a oferta ou a qualidade de insumos, ou mesmo quando são concorrentes das empresas locais, por aumentar a pressão competitiva no ambiente econômico, o que, como já foi abordado, é um fator importante para induzir as empresas a buscarem ganhos de competitividade. Neste ponto o fluxo de capital através de investimento direto tem os efeitos sobre as empresas domésticas parecidos com o fluxo de mercadorias. Porém, é preciso observar se o fluxo de capital pode aumentar a capacidade produtiva do país ou não, pois, em muitos casos, o aumento do fluxo de capitais pode ser de um capital especulativo, de curto prazo, e mesmo se tratando de investimento direto estrangeiro pode ser resultado de processos de privatizações, fusões e aquisições, sem aumentar a capacidade produtiva do país e, conseqüentemente, sem provocar parte dos efeitos descritos.

Diversos fatores podem influenciar o fluxo de capitais, como a regulação, os direitos de propriedade, aspectos tributários, a taxa de juros, ou mesmo o nível de reservas internacionais de um país, que pode ser visto como uma barreira a ataques especulativos, diminuindo a incerteza dos investimentos realizados no país. Quanto maior for a facilidade e segurança para fazer investimentos no país e menores os controles de capitais (em suas diversas formas), mais liberalizante tende a ser o regime competitivo quanto ao fluxo de capitais.

O fluxo de tecnologia, de conhecimento, deve-se muito a presença de empresas multinacionais, que para diversos autores, como Behrman e Wallender (1976) e Kim

(1990), são os principais agentes de transferência tecnológica internacional. Outras fontes de transferências tecnológicas são os contratos de licenciamento, “joint-ventures”, franquias ou a contratação de serviços técnicos.

O fluxo de tecnologia também está correlacionado com o fluxo de mercadorias. Mais claramente temos a transferência tecnológica direta através da importação de máquinas e equipamentos intensivos em tecnologia, mas esta relação ainda pode se dar de forma indireta. Se o governo impor restrições a importações de determinados produtos importados, muitas multinacionais poderão passar a construir fábricas no país, o que se constitui importante fonte de transferência tecnológica. Para isto é necessário que o país esteja aberto a fluxos de capitais sobre a forma de investimento direto estrangeiro, o que é apontado pela maioria dos autores como a principal fonte de transferência tecnológica. Porém, como vimos que foi alertado por Cimoli e Katz (2002), deve-se prestar atenção como a globalização e o avanço das telecomunicações podem estar limitando esta transferência tecnológica através das empresas multinacionais, como o que aconteceu com o caso da Ford na Argentina.

Em suma, os fluxos de mercadorias, capital e tecnologia com o resto do mundo estão correlacionados entre si, assim como se relacionam com o ambiente macroeconômico. Mesmo assim, para melhor organizar o trabalho pretende-se dividi-lo em ambiente macroeconômico, regulação sobre o fluxo de mercadorias e regulação sobre o fluxo de capitais e tecnologia, já que, pela teoria, grande parte do fluxo de tecnologia para os países em desenvolvimento se dá via investimento estrangeiro direto, no fluxo de capitais e, assim, quanto maior for a liberalização do fluxo de capitais, maior tende a ser o fluxo de tecnologia.

1.4 METODOLOGIA

A noção de estruturas produtivas utilizada no trabalho, seguindo a linha dos grupos industriais proposta em Kupfer (1998), tem a vantagem de apresentar maior grau de flexibilidade conceitual do que a noção de cadeias produtivas, podendo agrupar atividades produtivas com alguma relação, similaridade ou uniformidade no padrão tecnológico ou de demanda, além de seguir próxima à metodologia de Katz (1996), que faz uma distinção entre indústrias intensivas em recursos naturais, indústrias tradicionais e indústrias intensivas em tecnologia para mostrar as diferenças de mudanças dos fatores de um regime competitivo nestas diferentes indústrias. Para fazer

esta separação entre as indústrias utiliza-se a metodologia do Boletim de Indústria e Comércio Exterior (BIC) desenvolvido Grupo de Indústria e Tecnologia (GIC) do IE/UFRJ, por já existir um tradutor do CNAE para esta tipologia (e um tradutor de diversas metodologias para o CNAE).

Essa metodologia do GIC IE/UFRJ separa a indústria em 4 setores: Commodities Agrícolas (que inclui setores como alimentos, fumo e papel e celulose) e Commodities Industriais (que inclui setores como extrativa mineral e metalurgia), que são indústrias de processamento contínuo, produtos homogêneos e em grandes quantidades; Indústria Tradicional, com elaboração de produtos e menor conteúdo tecnológico e com poucos requisitos de escala mínima de produção; e a Indústria Intensiva em Tecnologia, como atividades mais sofisticadas, tanto no plano tecnológico quanto no plano de organização da produção, agregando os setores que introduzem ou difundem o progresso técnico na economia; além de separar a indústria de petróleo. Assim, a metodologia de grupos industriais recorta a indústria em um pequeno grupo de setores sem comprometer a capacidade de captar a diversidade de padrões de concorrência existentes, agregando setores industriais que têm similaridade no padrão de concorrência.

O estudo se divide em cinco capítulos. O primeiro, esta introdução, pretende apresentar a definição de regimes competitivos, liberalização, o referencial teórico, as relações do regime competitivo com o ambiente macroeconômico e com a estrutura produtiva. A definição teórica sobre regimes competitivos adotada nessa dissertação, como exposto, será a de Kupfer (2005), mas pretende-se levar em consideração para a construção do trabalho a importante contribuição de Katz (1996), Katz e Stumpo (2000) e Cimoli e Katz (2002) que descrevem de forma detalhada as importantes relações do regime competitivo com o ambiente macroeconômico e com a estrutura produtiva de um país.

Os três capítulos seguintes detalham separadamente o momento em que cada um dos países atravessou esse momento de mudança para um regime competitivo mais liberalizante. O capítulo 2 trata o caso do Chile, já que este foi o pioneiro; o capítulo 3 trata do caso da Argentina, já que esta passou por um momento de mudanças ainda na década de 1970, um pouco após as mudanças do Chile, e depois na década de 1990 com as medidas do Consenso de Washington e do Plano Brady. O capítulo 4 trata do caso do Brasil, já que este foi o último dos três países a adotar essa mudança no regime competitivo.

O capítulo destinado a cada país, através de uma revisão bibliográfica e análise dos dados, se divide em cinco partes: o contexto histórico do momento de liberalização (tanto nacional quanto internacional); o ambiente macroeconômico (que será subdividido em regime fiscal, regime monetário e regime cambial); fatores que regulam o fluxo de mercadorias; fatores que regulam o fluxo de capital e tecnologia (já que grande parte do fluxo de tecnologia se dá pelo investimento estrangeiro direto); e os impactos sobre a estrutura produtiva. Assim, pôde ser feita uma revisão do processo de liberalização em cada um dos países separadamente de forma organizada e respeitando o contexto histórico em que este processo foi realizado em cada um dos países, já que as mudanças aconteceram em momentos diferentes.

Exposto o caso de cada um dos países, no último capítulo, a conclusão, pretende-se fazer uma análise da diferença desses processos em direção a um regime competitivo mais liberalizante em cada um dos países (as diferentes políticas e a própria intensidade deste processo) e os diferentes impactos deste processo sobre a estrutura produtiva de cada país.

CAPÍTULO 2: CHILE

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA LIBERALIZAÇÃO

O contexto histórico da liberalização chilena deve ser visto com atenção, dado que o país representou um marco, aplicando de forma inédita este modelo teórico, como uma espécie de “laboratório” onde se podia analisar como funcionaria a aplicação sistemática das teorias neoliberais em um país em desenvolvimento. O Chile aparentava ter uma das democracias mais estáveis da América Latina, já que o país se encontrava num ambiente político de mais de 140 anos de persistente cumprimento democrático. Segundo Meller (1998), de 1831 até 1970 o país apresentou uma sucessão de presidentes eleitos democraticamente que cumpriram e respeitaram seus respectivos prazos de permanência no poder, havendo apenas pequenos conflitos.

Porém, durante o Governo de Allende da *Unidad Popular*, no início da década de 1970, diversas medidas afetaram negativamente muitos agentes econômicos e criavam expectativas de que outros agentes também poderiam ser afetados, criando um clima de insegurança para diversos empresários, enquanto o ambiente macroeconômico se tornava conturbado com elevada inflação e baixo crescimento, o que aumentava a pressão sobre o governo. Segundo Meller (1998), em 22 de agosto de 1973 a Câmara dos Deputados aprovou um projeto que declarava explicitamente a “ilegitimidade” das ações do presidente Allende, o que acabou sendo um estímulo para a intervenção das Forças Armadas. E foi o que aconteceu apenas 20 dias depois, em 11 de setembro, quando as Forças Armadas deram um golpe de Estado de forma rápida e violenta bombardeando o *Palácio de la Moneda* com aviões da força aérea, o que acabou culminando na morte do ex-presidente Salvador Allende⁷ e deu início à ditadura militar chilena que durou até 1990.

O novo Governo implementou um modelo econômico baseado nos princípios neoliberais, defendendo diversos pontos como a abertura ao comércio exterior e a vigência do mercado, os incentivos econômicos exercendo papel fundamental para estimular o aumento da produtividade, e queda dos gastos governamentais como porcentagem do PIB. Dessa forma o Governo deveria ter a função de criar as condições que gerassem os incentivos adequados para estimular o setor privado e permitissem que o mercado exercesse sua força, enquanto a integração da economia local com a

7 Até hoje não há certeza se ele se suicidou ou foi executado, mas a versão mais aceita, inclusive declarada por sua filha Isabel Allende, é de que o então presidente chileno realmente se suicidou.

economia global, além de ajudar o mercado a exercer sua força, permitiria que fosse trocado o modelo de desenvolvimento voltado para dentro (da industrialização por substituição de importações) pelo modelo de desenvolvimento voltado para fora. Tal processo de mudança envolvia diversas reformas estruturais diferentes e profundas para a época, o que tornava o programa revolucionário, pretendendo aplicar um modelo econômico que parecia ser consistente no plano teórico, mas que ainda não havia demonstrado seu sucesso em países em desenvolvimento no mundo real. Assim, a mudança chilena para um regime competitivo neoliberal foi um marco, apresentando uma experiência na prática, em um país em desenvolvimento, de um modelo teórico que se propunha a solucionar diversos problemas da economia mundial em tal momento.

Para realizar esta mudança, o governo de Pinochet contou com a contribuição de um grupo de economistas chilenos de 30 a 45 anos formados na universidade de Chicago, também conhecidos como “*Chicago Boys*”, incluindo nomes como Sergio de Castro e Sergio de la Cuadra (que posteriormente foram ministros de finanças do governo Pinochet), os quais foram os grandes responsáveis pela adoção das políticas neoliberais que ainda eram uma incógnita na prática. Os economistas de Chicago contaram com pleno apoio do governo de Pinochet para aplicar este novo modelo econômico e, dada a longa permanência do governo militar, o modelo econômico se manteve mesmo com os elevados custos sociais que sua implementação implicava. Dado o autoritarismo e a violência do governo militar, o que marcou o período gerando uma imagem negativa em todo o Mundo, muitos empresários não criaram resistência ao sofrerem perdas econômicas (período marcado por elevado desemprego e falência de firmas). Muitos estudiosos afirmam que em um modelo democrático não se teria conseguido atingir nem uma pequena parte do sucesso desta mudança do modelo, já que diversas medidas encontrariam oposição de partidos políticos e de grupos de poder. Outro fator que ajudou foi que o antigo governo era conhecido como um “governo para os trabalhadores”, que constituía séria ameaça para a propriedade privada, o que também ajudava os empresários a aceitarem as perdas econômicas no curto prazo durante a implementação do governo neoliberal, já que havia uma expectativa de que a situação melhorasse no longo prazo em comparação com o antigo governo. Assim, o modelo pôde ser aplicado mesmo com os elevados custos sociais e econômicos.

Ainda, outras medidas de compensação que foram propostas pelo governo militar para os grupos potencialmente afetados pelo novo modelo de liberalização, como reforma no mercado de trabalho, que diminuía os custos de produção das firmas, liberalização financeira e desvalorização cambial, ajudaram os agentes prejudicados

com a liberalização comercial a aceitarem as medidas do governo. Para Edwards e Lederman (1998), essas compensações foram essenciais para que o novo governo pudesse pôr em prática sua política de liberalização, de forma a amenizar o choque com as mudanças de política por parte do governo.

O Governo militar, apesar de um primeiro período “catastrófico” entre 1973 e 1976 marcado por uma estagflação, obteve bons resultados entre 1977 e 1980, período conhecido como o milagre econômico chileno, no qual o país conseguiu ótimas taxas de crescimento do PIB e, ao mesmo tempo, finalmente baixar sua inflação. O período de auge do governo militar só foi cessar em 1981, mas, apesar da adoção de algumas medidas protecionistas, não houve um abandono completo do modelo econômico e as medidas liberalizantes voltaram a ser adotadas gradualmente.

2.2 AMBIENTE MACROECONÔMICO

Esta seção será dividida em três subseções: Política Fiscal, Política Monetária e Política Cambial. Para facilitar a análise sobre o ambiente macroeconômico, a seção se inicia expondo a Tabela 2.1 com as principais variáveis macroeconômicas utilizadas na análise do período nesta seção.

Tabela 2.1: Principais Variáveis Macroeconômicas

Setor	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
PIB (% de crescimento)	-5,6	1,0	-12,9	3,5	9,9	8,2	8,3	7,8
Inflação (IPC)	606,0	369,0	343,0	198,0	84,0	37,0	39,0	31,0
Saldo Fiscal (% do PIB)	-23,5	-8,0	-3,0	-2,7	-2,3	-1,3	2,2	1,7
Taxa de Juros Real	-71,0	-27,0	16,0	64,0	57,0	41,0	17,0	12,0
Saldo em Conta Corrente (US% milhões)	-295,0	-211,0	-491,0	148,0	-551,0	-1088,0	-1189,0	-1071,0

Fonte: García (1989)

2.2.1 REGIME FISCAL

Para descrever a política fiscal devemos ter uma compreensão dos principais problemas macroeconômicos do Chile no começo do governo militar, pois a política fiscal não teve como seu foco central o movimento para um regime competitivo mais liberalizante. Como podemos ver pela tabela 2.1, após um período turbulento em relação ao crescimento do PIB nos três primeiros anos, a economia chilena apresentou elevadas taxas de crescimento nos anos seguintes. Essa severa queda do PIB nos três

primeiros anos se deve, em parte, ao período de ajuste de um novo modelo totalmente diferente do antigo modelo chileno, de proteção e presença do Estado, que entrou em vigor com certa intensidade, mudando drasticamente as regras do jogo na economia.

Porém, talvez o principal problema para o crescimento do PIB nos primeiros anos do governo militar tenha sido o fato de que uma das grandes preocupações da política macroeconômica no início do governo de Pinochet era a alta e crescente inflação chilena que, após tentativas fracassadas de controle direto dos preços pelo governo da *Unidad Popular*, alcançou o nível de 600%⁸ em 1973. Ainda que a política de combate à inflação não tenha obtido êxito neste período, caracterizando uma estagflação, ganhou grande importância no debate acerca da política fiscal no período (assim como da política monetária).

Ainda, em relação à política fiscal da *Unidad Popular*, o antigo governo era caracterizado por medidas voltadas para extrair alta receita e com diversos problemas como impostos “em cascata” e impostos discriminativos. Porém, no período houve um impressionante aumento dos gastos do governo, representando a crescente presença do Estado na economia e dando origem a déficits fiscais crônicos que representavam a base da persistente inflação.

O Governo militar liderado por Pinochet defendia um Estado que deveria exercer a função de criar as condições e incentivos necessários para estimular o setor privado, devendo diminuir seu peso na economia, com o gasto público crescendo mais lentamente do que o PIB. A solução para o déficit fiscal deveria ter como ênfase a eliminação dos déficits das empresas estatais, impor sobriedade nas remunerações do setor público, reduzir o gasto fiscal e a eliminação dos subsídios fiscais, exceto os de alguns programas sociais e redistributivos.

Segundo a análise de Meller (1998), a reforma fiscal de 1974-75 foi orientada a reduzir o tamanho do governo e a eliminar os persistentes déficits públicos. Houve uma rápida e drástica redução dos gastos públicos, que passaram do nível de 20% do PIB em 1972 para 15% do PIB em 1975 e 12% do PIB em 1981, com queda principalmente do emprego público, gastos sociais e investimentos públicos. Pelo lado da receita fiscal houve uma profunda reforma em 1975, com os impostos sendo indexados à inflação para eliminar o chamado efeito Oliveira-Tanzi⁹, enquanto o imposto em cascata foi

8 IPC revisado, segundo o Quadro 3.4 do Livro *Un Siglo de Economía Política Chilena* de Patricio Meller.

9 O efeito Oliveira-Tanzi acontece quando, na presença de inflação alta, as receitas do governo são arrecadadas com uma defasagem de tempo em relação ao fato gerador. Assim, a inflação faz com que

substituído pelo imposto sobre o valor agregado de 20% que se aplicava a todos os bens e serviços, o que eliminava drásticas distorções do sistema tributário chileno e tinha uma fiscalização mais fácil. A reforma ainda eliminou alguns impostos sobre o patrimônio e sobre os ganhos de capital, o que ajudava a beneficiar os investimentos no país. Com todas essas medidas, a reforma tributária, estimulada principalmente para eliminar a inflação, simplificou a complexa e ineficiente estrutura tributária chilena eliminando distorções entre os setores produtivos. Como reflexo, a receita tributária passou de 22% do PIB em 1974 para 27% no período 1975-78, o que permitiu eliminar os déficits fiscais crônicos e fez com que o país conseguisse registrar superávits fiscais no período 1979-81.

2.2.2 REGIME MONETÁRIO

A política monetária também tinha como objetivo combater a inflação, grande problema a ser enfrentado no início do Governo de Pinochet. Para isto houve uma contração que fez a oferta monetária (M1), em termos reais, cair 44% entre fins de 1973 e fins de 1975¹⁰. Como sintomas desta contração monetária, a taxa de juros começou a disparar, como se pode observar na tabela 2.1 (mesmo em termos reais num cenário onde havia forte inflação), principalmente a partir do terceiro trimestre de 1975. Estas elevadas taxas de juros fizeram com que banqueiros internacionais inundassem o Chile com créditos, sendo importante ferramenta do novo modelo chileno, principalmente para o fluxo de capitais.

A quantidade de moeda na economia chilena, por ser uma economia pequena e aberta, também ficava dependente da política cambial, que, como veremos adiante, era uma política de *crawling peg* onde a taxa de câmbio deveria ser corrigida pela diferença entre a inflação doméstica e a internacional. Assim, sem um câmbio flutuante, a política monetária acabava se tornando “neutra”, com a emissão monetária dependendo fundamentalmente do fluxo de capitais estrangeiros e da entrada de créditos externo, ou seja, de superávits no balanço de pagamentos¹¹.

déficit do governo fique maior em termos reais.

10 Segundo dados de: Vylder, Stefan de. Chile 1973-1987: Los Vaivene de un Modelo. Em: García, Rigoberto (compilador). Economía y Política durante el Gobierno Militar em Chile, 1973 – 1987. Fondo de Cultura Económica/ Economía Latinoamericana. México. 1989.

11 Aqui podemos observar uma interessante relação entre a Política Monetária, Política Cambial e o Fluxo de Mercadorias. Enquanto a política cambial, por não ser de câmbio flexível, faz a política monetária ser “neutra”, esta, por sua vez, faz a emissão de moeda ficar dependente do fluxo de capital.

Ainda, em 1975 o sistema financeiro nacional foi tratado dentro do contexto do arcabouço teórico neoclássico de liberalização, também marcando uma grande mudança em relação ao governo anterior, marcado por controle e forte presença do Estado. Houve uma liberalização do mercado financeiro nacional, onde a taxa de juros, que antes era controlada, foi liberalizada a partir de 1975, eliminaram-se as restrições qualitativas e quantitativas para o crédito bancário, reduziu-se o financiamento preferencial para pequenos empresários, permitiu-se a operação de financeiras e facilitou-se a operação de bancos estrangeiros. Em 1977 a liberalização já estava praticamente concluída. Como exemplo, Meller (1998) cita o caso do *Banco del Estado*, que era o mais importante e pertencia ao setor público, o qual viu sua participação no mercado creditício cair de 50% para 14% até 1981. As taxas de juros também foram paulatinamente reduzidas se aproximando da taxa de juros internacional, caindo de 57% em 1977 para 12% já em 1980, também como consequência da própria entrada de capitais e crédito na economia.. Porém, os grandes empresários tinham uma grande vantagem em relação aos pequenos empresários, pois tinham acesso ao crédito estrangeiro que se tornava muito mais barato do que o crédito no Chile, o que, como veremos na seção sobre fluxo de capitais e tecnologia, ajudou a aumentar a concentração na economia chilena.

2.2.3 REGIME CAMBIAL

A política cambial o governo de Allende, da *Unidad Popular* não conseguiu controlar o câmbio real, que se manteve sobrevalorizado como consequência da elevada inflação e gerava déficits crônicos no balanço de pagamentos. Já o novo Governo, ao implementar uma intensa liberalização do comércio (que será mais detalhada na seção Fluxo de Mercadorias), necessitou aplicar uma política cambial ativa para manter uma taxa de câmbio real competitiva como forma de compensação. Segundo Edwards e Lederman (1998) a redução das barreiras ao comércio e a deterioração dos termos de troca chilenos após 1974 exigiram uma elevada depreciação da taxa de câmbio real. A depreciação da taxa de câmbio foi alcançada através de uma maxidesvalorização já em outubro de 1973 (havia um perigo praticamente eminente de crise no balanço de pagamentos), depois foi mantido um sistema de *crawling peg*, no qual a taxa de câmbio deveria ser corrigida pela inflação e ainda compensar o aumento das tarifas, que durou até janeiro de 1978, para que se pudesse manter o nível elevado da taxa de câmbio real num cenário ainda de inflação alta. Abaixo segue declaração do próprio ministro Sergio

de Castro extraída de Edwards e Lederman (1998) sobre tal política¹²:

“The lower are tariffs the higher should exchange rates be...[A]s a compensation for the tariff reduction corresponding to the current month, we have decided to devalue by 4.3 percent...For the following months the exchange rate adjustment will correspond to inflation in the preceding months, plus an additional amount to compensate for the tariff reduction” (Banco Central de Chile, 1977)

No fim de 1976, a taxa de câmbio real efetiva já era 150% mais depreciada do que o nível do terceiro trimestre de 1973. Em junho de 1976 e março de 1977 o câmbio chegou a ser reavaliado para conter as expectativas inflacionárias, mas no segundo semestre de 1977 o dólar americano voltou a ter seu preço elevado para compensar parcialmente efeitos de novas rodadas de redução tarifária.

Em 1979, após estar praticamente completada a etapa de liberalização do comércio, a inflação ainda era um problema preocupante e, então, um novo programa na economia chilena se baseou no enfoque monetário de economia aberta, no qual o mecanismo central para combater a inflação seria a utilização de um câmbio fixo que deveria ser usado como uma âncora nominal para guiar as expectativas. O câmbio foi então mantido fixo, o que durou até 1981 e levou a inflação finalmente a um dígito. Porém, tal medida afetou drasticamente a balança comercial, que alcançou um déficit de 11% do PIB em 1981.

Apesar de conseguir reduzir a inflação, essa queda foi mais lenta do que se imaginava e o câmbio fixo associado a uma inflação interna ainda bem maior do que a internacional, provocou uma sobrevalorização real do câmbio, o que prejudicou as exportações e beneficiou as importações, causando elevados déficits na conta corrente do balanço de pagamentos e mostrando o forte e direto impacto do regime cambial sobre o fluxo de mercadorias. Já afetando o fluxo de capitais, essa política de fixar o câmbio nominal foi combinada com uma redução do controle da conta de capital, o que permitiu grande entrada de capitais estrangeiros fazendo o balanço de pagamentos ter superávits no período 1977-81 e o governo ainda acumular reservas. Porém, o aumento do crédito externo impulsionou o gasto local, o que colaborou para a lenta convergência da inflação interna com a inflação internacional.

12 Boletín Mensual. Banco Central de Chile, December 1977, p. 1960-61

2.3 FLUXO DE MERCADORIAS

Como foi exposto, a regulação do fluxo de mercadorias é uma parte de grande importância no regime competitivo de um país, podendo ser a forma mais direta para atingir o setor produtivo nacional, ao, por exemplo, aumentar a competitividade de uma economia através do aumento da competição no ambiente interno ou pelo acesso a insumos e máquinas mais eficientes de forma mais barata. Até 1973, a economia chilena vinha seguindo uma estratégia de desenvolvimento via substituição de importações, que era praticada através de alta proteção tarifária e não tarifária. O regime comercial contava com proibições e quotas de importação, tarifa média de 94% (com a tarifa máxima alcançando 220%) e depósitos prévios de importação.

O novo governo pretendia integrar a economia local à economia mundial, trocando a estratégia de desenvolvimento via substituição de importações, voltado para dentro, por um modelo de desenvolvimento voltado para fora. Dessa forma, os preços (uma das grandes preocupações da economia chilena na década de 1970) se alinhariam aos preços relativos internacionais e o país se especializaria na produção dos bens em que tivesse vantagens comparativas. Para isto, o governo de Pinochet aplicou uma tarifa uniforme de 10%¹³ e acabou com as demais barreiras comerciais.

Dessa forma, a primeira fase do Governo Pinochet (1974-79) foi marcada por uma grande redução e simplificação das barreiras comerciais. Segundo Mendez (1979), já em outubro de 1973 o ministro de finanças afirmou que o melhor caminho para o desenvolvimento chileno seria a abertura à concorrência internacional. Porém, inicialmente as autoridades não tinham ideia de quão profunda deveria ser esta reforma e em que velocidade ela se daria. Apenas em 1977, quando o Chile se retirou do Pacto Andino¹⁴, o ministro de finanças Sergio de Castro anunciou que a meta era levar as tarifas para 10% até meados de 1979. Mas, como dito anteriormente, o ministro deixou claro que estas reduções tarifárias seriam compensadas por desvalorizações cambiais, além de outras medidas, como a reforma do mercado de trabalho e a liberalização

13 Excluindo-se as tarifas sobre os automóveis.

14 As negociações com os parceiros do Pacto Andino estavam se mostrando ser muito mais complicadas do que havia sido imaginado. O Pacto restringia muito os investimentos estrangeiros nos países membros. O ministro Sergio de Castro chegou a pedir que fosse desacordado o artigo 24 do Pacto para torná-lo adequadamente flexível, porém, os outros países não se manifestaram em nada mais do que “expressões de boa vontade”. Até que em 1977 o país percebeu que o Pacto atrapalhava o plano do governo de Pinochet de integrar a economia chilena à economia mundial e que os custos de permanecer no Pacto estavam muito acima dos benefícios. Assim, o país resolveu sair do Pacto Andino para dar continuidade ao seu plano de se integrar à economia mundial.

financeira, que beneficiariam os empresários e tenderiam a suavizar os impactos da abertura comercial.

Como mostra a análise de Sebastian Edwards e Daniel Lederman (1998), a liberalização do comércio internacional foi realmente muito intensa na primeira fase do governo (entre 1974 e 1979). Como podemos ver no tabela 2.2, a tarifa média¹⁵ passou de 94% em dezembro de 1973 para apenas 33% em junho de 1976, apresentando uma queda de 65% em apenas dois anos e meio. Ainda, neste mesmo período, a tarifa máxima caiu de um patamar de 220% para apenas 65% e era aplicada em apenas 0,5% dos itens importados, enquanto em 1973 era aplicada em 8% dos itens (e esta percentagem chegou a 17,1% durante o processo de redução das tarifas).

Tabela 2.2: Redução das Tarifas de Importação

Data	Tarifa Média	Tarifa Máxima**	% de itens sujeitos à tarifa máxima	Tarifa Modal	% de itens sujeitos à tarifa modal
31/12/73	94	220	8	90	12,4
01/03/74	90	200	8,2	80	12,3
27/03/74	80	160	17,1	70	13
05/06/74	67	140	14,4	60	13
16/01/75	52	120	8,2	55	13
13/08/75	44	90	1,6	40	20,3
09/02/76	38	80	0,5	35	24
07/06/76	33	65	0,5	30	21,2
23/12/76	27	65	0,5	20	26,2
08/01/77	24	55	0,5	20	24,7
02/05/77	22,4	45	0,6	20	25,8
29/08/77	19,8	35	1,6	20	26,3
03/12/77	15,7	25	22,9	15	37
01/06/78*	13,9	20	21,6	10	51,6
01/06/79*	10,1	10	99,5	10	99,5

* Durante 1978 e até a metade de 1979 as tarifas foram reduzidas linearmente

** A tarifa máxima exclui a tarifa sobre automóveis, a única que fugia da tarifa média nominal de 10% aplicada a todas as demais categorias em 1979.

Fonte: Edwards e Lederman (1998) com base em French-Davis (1980 [1986]) e Saes, et al. (1995).

Também podemos observar claramente como foi intenso o processo de liberalização do comércio com a Tabela 2.3, com base em Edwards e Lederman (1998), que mostra a eliminação das barreiras não-tarifárias¹⁶. Durante esses dois anos (de dezembro de 1973 a junho de 1976) em que a tarifa média caiu 65% e a tarifa máxima

15 Tarifa como percentagem do valor CIF da importação.

16 As barreiras não-tarifárias, segundo Edwards e Lederman, alcançavam cerca de 63% das categorias dos produtos importados.

caiu 70% tendo a incidência apenas sobre 0,5% dos itens importados, as barreiras não-tarifárias foram praticamente eliminadas. Em agosto de 1976 tanto os depósitos prévios (que afetavam 2872 categorias de produtos e chegavam a 10.000% do valor da importação) quanto às licenças de importação (que afetavam 2278 categorias de produto) já haviam sido eliminados (está foi eliminada ainda em 1974), enquanto as proibições de importação passaram a afetar apenas seis categorias de produtos (enquanto antes alcançavam 187), mas em 1981 todas as proibições já haviam sido eliminadas. Vale lembrar a facilidade encontrada pelos ministros e a falta de oposição para serem feitas tais mudanças devido ao autoritarismo e à violência do governo militar, além da herança do antigo governo visto como um “governo nos trabalhadores”, que implicava em risco para a propriedade privada e fazia com que os empresários vissem o novo governo como uma boa alternativa de melhorias no longo prazo, apesar das perdas econômicas que pudessem afetá-los, e ainda havia as medidas de compensação.

Tabela 2.3: Eliminação das Barreiras Não Tarifárias

Instrumentos	Situação de 1973 (Número de categorias afetadas)	Data em que foram relaxadas ou eliminadas	Categorias Afetadas
A – Proibição de Importações	187	Agosto de 1976 Abril de 1978 Agosto de 1981	Caiu para 6 Caiu para 5 Todas eliminadas
B – Depósitos Prévios	2872	Janeiro de 1974 Agosto de 1976	Isenções Concedidas Todas Eliminadas
C – Licenças de Importação	2278	Janeiro de 1974	Todas Eliminadas

Fonte: Edwards e Lederman (1998) com base em de la Cuadra e Hachette (1991. 218-219) e Mendez (1979, 81)

Em junho de 1979 a primeira fase da liberalização sobre o fluxo de mercadorias foi concluída. Com exceção dos automóveis, todos os itens de importação estavam sujeitos a uma mesma tarifa nominal de 10%. Porém, o impacto desta liberalização do fluxo de mercadorias não atingiu de forma igual todos os setores, já que havia uma proteção diferenciada para diversos setores e a liberalização levou a uma maior homogeneização da taxa de proteção efetiva. A tabela 2.4 apresenta a evolução da taxa de proteção efetiva¹⁷ para dezoito setores manufatureiros e mostra como taxa média caiu

17 Em Edwards e Lederman (1998) a taxa de proteção efetiva é uma medida do grau de ineficiência da produção doméstica em relação à produção internacional. Um valor positivo significa que o valor adicionado excede o valor adicionado a preços internacionais.

de 151,4 para 13,6 em apenas cinco anos, o que representa uma queda de 91%, enquanto o desvio padrão caiu de 60,4 para apenas 1,7 no mesmo período. Novamente se observa a grande intensidade deste processo entre 1974 e 1976, quando a taxa média de proteção efetiva caiu 66% e o desvio padrão caiu 74% em apenas dois anos. Como se observa, alguns setores tinham uma proteção muito elevada, como os setores de petróleo, calçados, têxteis e bebidas e acabaram sofrendo de forma mais intensa com a liberalização em relação a outros setores onde a proteção não era tão elevada, como o setor químico e o de borracha, por exemplo.

Tabela 2.4: Taxa de Proteção Efetiva por Setor Manufatureiro

Setor	1974	1976	1978	1979
Alimentício	161	48	16	12
Bebidas	203	47	19	13
Tabacos	114	29	11	11
Têxteis	239	74	28	14
Calçados	264	71	27	14
Materiais de Madeira	157	45	16	15
Mobiliário	95	28	11	11
Produtos de Papel	184	62	22	17
Publicações	140	40	20	12
Produtos de Couro	181	46	21	13
Produtos de Borracha	49	54	26	15
Química	80	45	16	13
Petróleo e Carvão	265	17	12	13
Minerais não-metálicos	128	55	20	14
Metais Básicos	127	64	25	17
Metálicos	147	77	27	15
Máquinas não-elétricas	96	58	19	13
Máquinas elétricas	96	58	19	13
Média	151,4	51	19,7	13,6
Desvio Padrão	60,4	15,7	5,3	1,7

Fonte: Edwards e Lederman (1998) com base em Aedo e Lagos (1984)

Apesar da série de medidas adotadas pelo governo chileno para incentivar as exportações, como subsídios, créditos com taxa de juros reais negativas e a estabilização do câmbio real, a produção chilena inicialmente continuou sendo voltada para o mercado interno, com um crescimento moderado das exportações. Essa baixa capacidade exportadora do Chile teve efeito inclusive sobre a capacidade de importar do país. Dessa forma, mesmo com a rápida liberalização do fluxo de mercadorias, as importações não cresceram tão rápido nos primeiros anos (inclusive caindo durante 1975 e 1976, quando o país passou por um período de caos macroeconômico e o PIB chegou a cair 12,9% em 1975) e só passaram a ter um crescimento mais dinâmico no

período de 1977 a 1979, quando a liberalização do fluxo de mercadorias já estava muito avançada e a maior abertura do fluxo de capitais permitiu outras fontes de divisas que aumentavam a capacidade de importar de forma alternativa, além de que as próprias exportações passaram a apresentar maior dinamismo contribuindo para a capacidade de importar. Abaixo segue a tabela 2.5 com os dados de exportação e importação totais do Chile entre 1973 e 1986.

Tabela 2.5: Exportação e Importação

Ano	Exportação	Importação
1973	1309	2216
1974	2151	2413
1975	1590	1338
1976	2116	1684
1977	2185	2260
1978	2460	2785
1979	2835	4190
1980	4706	5142
1981	3960	6240
1982	3645	3816
1983	3850	2836
1984	3657	3481
1985	3823	3007
1986	4222	3157

Fonte: Vyllder (1989)

A abertura do fluxo de comércio ao exterior, como vimos, foi muito rápida na economia chilena, provocando preocupantes déficits na conta corrente do balanço de pagamentos, que eram compensados pela entrada de capitais e créditos externos. A política cambial adotada em 1979 de fixação do peso chileno (o que provocou sobrevalorização real, já que a inflação interna não caiu tão rapidamente como se imaginava) e fatores externos em 1981 agravaram ainda mais o problema, fazendo as exportações caírem 16% enquanto as importações haviam crescido 10%, de forma que o déficit em conta corrente alcançasse mais de 15% do PIB chileno.

No caso chileno, onde o nível tecnológico da produção não é muito avançado, o aparato produtivo depende do fornecimento de equipamentos, máquinas e tecnologias avançadas que são produzidas nos grandes centros do sistema econômico mundial. Assim, durante o começo da abertura, a baixa capacidade de importar da economia chilena pode ter prejudicado o progresso do aparato produtivo¹⁸. Somente no período de

18 O que seria uma das principais vantagens da liberalização do fluxo de mercadorias listadas na introdução desta dissertação.

1979 a 1981, com o aumento do total das importações, o quantum de importação de máquinas e equipamentos também disparou. Segundo dados de Glauser (1989), o índice de quantum de importação de máquinas e equipamentos de produção, só superou o nível do período 1968-1970¹⁹ em 1980, quando foi 10% maior do que nesse período de referência, e em 1981 este nível já era 58% maior do que o período de referência, mostrando que com o amadurecimento do processo de liberalização dos fluxos de comércio, o modelo chileno conseguiu absorver essa grande vantagem da liberalização do fluxo de mercadorias.

2.4 FLUXO DE CAPITAIS E TECNOLOGIA

No mercado interno de capitais, um sistema em que prevalecia o controle da taxa de juros, a estatização dos bancos e controle do crédito, foi substituído por outro em que a taxa de câmbio era livre, houve a reprivatização dos bancos e a liberalização do mercado de capitais. Porém, essa última foi mais paulatina quando comparada com a liberalização do fluxo de mercadorias. Esse movimento contou com a liberalização da taxa de juros já em 1975, a eliminação das restrições seletivas e quantitativas ao crédito bancário, diminuíram-se os depósitos compulsórios e ainda se facilitou a operação de bancos estrangeiros. Todas essas medidas contribuíram para que as empresas chilenas se tornassem mais aptas a fazerem os investimentos necessários (mesmo com as taxas de juros reais mais elevadas) com a abertura comercial para se tornarem mais produtivas e competitivas, além de ajudar a atrair capital estrangeiro. Porém, esta nova política concedia uma grande vantagem às grandes empresas, pois elas tinham acesso ao capital estrangeiro, com um enorme diferencial de taxa de juros comparado ao mercado financeiro chileno, o que provocou uma maior concentração de grandes empresas na maioria dos setores produtivos.

Essa política foi um grande sucesso no Governo Pinochet. A grande diferença entre a taxa de juros chilena e a internacional, juntamente com a abundância da oferta financeira no cenário internacional, fez com que muitos bancos privados do exterior aumentassem o crédito para o Chile e até mesmo instalassem filiais no país. Esse grande fluxo de capitais motivados pelas diferenças das taxas de juros e a maior estabilidade na

19 Período que o autor usa como referência por ainda não ter sofrido as mudanças sociais, econômicas e estruturais do Governo da *Unidad Popular* e nem do Governo Militar.

economia sustentou a expansão consumista no Chile no período 1977-81 e ajudou a manter o crescimento chileno após o período de estagflação.

Já com relação à conta de capitais, um sistema com controle do movimento de capitais no qual o Governo era o principal devedor foi substituído por um modelo com gradual liberalização e com o setor privado assumindo o papel de principal devedor. Segundo dados de Goñi (1989), o governo era responsável por 83% da dívida externa chilena de médio e longo prazo em 1975 e em 1981 esta parcela caiu para cerca de 35% do total, enquanto, no mesmo período, enquanto o setor privado passou a representar 65%, quase quadruplicando sua participação em seis anos.

A abertura da conta de capitais buscou a integração financeira da economia chilena com os mercados internacionais e aqui entra a importante relação com o regime cambial adotado pelo Chile no período. Em uma economia pequena e aberta, como a chilena, pode ser melhor uma taxa de câmbio fixa para atrair capital estrangeiro, a qual funciona como uma regra simples e visível para todos os agentes econômicos. Dessa forma, o câmbio fixo que foi adotado em 1979 se tornou essa regra visível para todos os agentes internacionais dando menos volatilidade para investimentos no Chile, o que ajudou a intensificar esse fluxo.

Ainda, houve uma profunda mudança na legislação chilena para dar maior segurança aos investidores estrangeiros. A principal medida do governo durante a liberalização do fluxo de capitais para atrair investimentos estrangeiros foi a promulgação do DFL 600, o Estatuto do Investimento Estrangeiro, um documento de 18 artigos que outorgava uma série de garantias aos novos capitais estrangeiros²⁰. O DFL 600 era voltado para atingir pessoas jurídicas estrangeiras (de direito privado, direito público, Estados estrangeiros ou mesmo organizações internacionais) e até mesmo pessoas físicas e jurídicas chilenas com residência no exterior. Os elementos mais importantes que passam a fazer parte da legislação foram, segundo García (1989):

- Livre remissão de lucros e participação de capital para o país de origem a partir do terceiro ano, sem limitações de tempo, quantidade ou porcentagem;
- Falta de deveres ou obrigações específicas para o capital multinacional;
- Livre acesso ao mercado de capitais e créditos, às garantias tarifárias e aos incentivos regionais e setoriais que beneficiam o investidor nacional;
- Possibilidade ilimitada de investir ou comprar empresas de qualquer setor,

20 Entrou em vigor já em 1974 e que ainda funciona na economia chilena até hoje.

subsetor, ou área da economia nacional, sem restrições de aportes de tecnologia ou dos tipos de produto a fabricar ou exportar; e

- Não intervenção do Estado do Chile e respeito ao tipo ou os modos de investimento estrangeiro ou sobre o controle dos movimentos de capital.

Essas mudanças na legislação sobre o capital estrangeiro no Chile ajudaram no processo em que mais de três bilhões de dólares entraram na economia chilena através de investimento estrangeiro. Porém, como relata Vyllder (1989), apesar de ter uma das legislações mais generosas do mundo para os investidores estrangeiros, os investimentos diretos foram praticamente insignificantes durante grande parte do governo militar. O capital estrangeiro chegou ao Chile pela diferença da taxa de juros da taxa de juros do mercado de capitais chileno em relação à taxa de juros internacional, chegando, em sua grande maioria, na forma de créditos e não na forma de investimento direto. Ainda, segundo García (1989), grande parte do investimento que entrou pelo DFL 600 na indústria estava relacionado a empresas multinacionais já instaladas no país²¹ ou então a compra de ações baratas de empresas estatais transformadas em sociedades anônimas. Assim, da mesma forma que as importações de máquinas e equipamentos, as empresas multinacionais não se apresentaram como a importante fonte de transferência de tecnologia que poderiam ser.

Esta falta de interesse em fazer investimento direto por parte das empresas transnacionais é uma das decepções mais sérias do regime militar e reflete, em parte, a falta de capacidade do modelo de oferecer uma segurança de longo prazo às empresas internacionais. O Chile do governo militar, segundo Vyllder (1989), era visto como um país com certo risco pelos investidores, o que mostra que, mesmo com uma legislação favorável e benefícios para o investimento direto estrangeiro, a expectativa formada pelos agentes internacionais exerce papel fundamental nesse ponto. Os poucos investimentos foram feitos nos setores florestais, de mineração e de pesca, os quais são setores de tradicional vantagem comparativa por parte do Chile e com potencial de desenvolvimento tecnológico e de capital humano limitado.

O processo de privatizações, iniciado já nos fins de 1973, foi o importante fator da política chilena neoliberal para atrair capital estrangeiro através de investimento direto. Ainda segundo Vyllder (1989), do total de aproximadamente 500 empresas

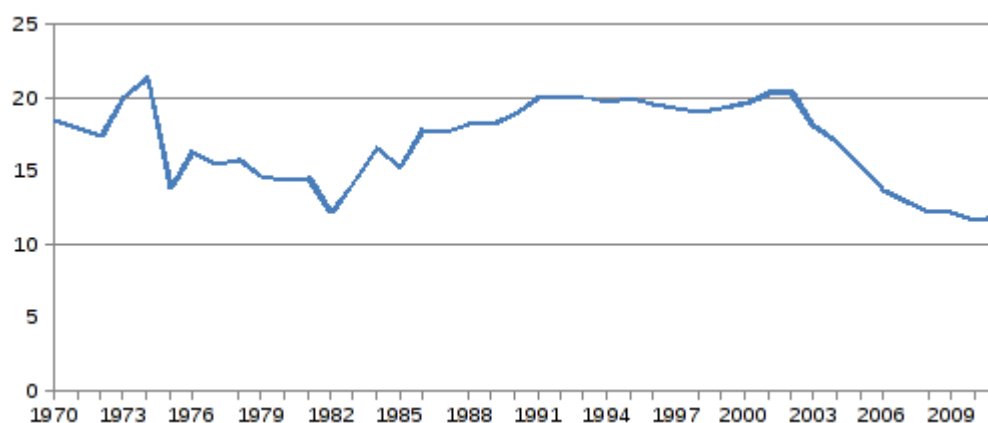
21 O autor dá como exemplo os casos da Chiprodal (Nestlé, S.A) e das Indústrias Alimenticias Malloa (Morris Corporation).

(incluindo indústrias, minas, bancos e companhias de seguro) controladas pelo Estado antes do golpe militar, cerca de 475 haviam sido vendidas ao setor privado até o ano de 1980, incluindo setores importantes como portos, estradas e telecomunicações. Até mesmo serviços como educação, assistência médica e outros serviços sociais foram parcialmente privatizados (embora o processo tenha sido mais lento), porém, alguns setores considerados importantes, como a mineração de cobre, continuaram nas mãos do Estado. Assim, pode-se observar a grande intensidade do processo de privatização e que esse processo foi o que ajudou o país a atrair investimento direto aumentando ainda mais os fluxos de capitais estrangeiros para o país, embora o fluxo de IDE tenha sido pequeno comparado à entrada de capital especulativo no período.

2.5 ESTRUTURA PRODUTIVA

Primeiramente, deve-se observar o comportamento da indústria manufatureira em resposta às mudanças no regime competitivo chileno. Esta já apresentava uma participação relativamente pequena na economia chilena, mas, como pode-se observar no gráfico 2.1, o período de mudança para um regime competitivo mais liberalizante marca uma profunda queda da participação da indústria manufatureira no valor adicionado chileno, passando de 21% em 1974 para 14% já em 1975. Essa baixa participação seguiu até 1983, quando a indústria manufatureira começou a recuperar sua participação relativa.

Gráfico 2.1: Participação (em %) da atividade manufatureira por valor adicionado no produto chileno a preços correntes



Fonte: *United Nations Statistics Division*

Para fazer a separação dos setores industriais da economia chilena na metodologia do GIC-UFRJ e aprofundar a análise dos impactos de um regime competitivo mais liberalizante na economia chilena, serão utilizados os dados do estudo de García (1989), o qual separa a indústria chilena em diversos setores e sua participação no PIB entre 1972, um ano antes da entrada dos militares no poder, e 1987, quando as mudanças para um regime competitivo mais liberalizante já haviam refletido seus impactos na economia chilena. Para fazer esta separação utilizou-se dados dos boletins mensais Banco central do Chile de diversos anos, os anuários estatísticos e pesquisas anuais de produção do INE (Instituto Nacional de Estadísticas), dados do FMI e da ODEPLAN. Estes dados estão organizados com a tipologia do GIC IE/UFRJ na tabela 2.6 a seguir:

Tabela 2.6: Estrutura Produtiva

Setor	1972	1974	1977	1980	1983	1987
Commodities Agrícolas	25,4	25,4	32,2	25,6	33,6	31,2
Commodities Industriais	20,4	18,4	18,8	24,8	24,9	21,6
Indústria Tradicional	35,8	32,5	31,8	28,6	29,3	33,1
Indústria Intensiva em Tecnologia	18,2	20,5	16,9	20,8	12,4	13,6

Fonte: Tabela de elaboração própria com base nos dados de García (1989) e na tipologia do Grupo de Industria e Competitividade (GIC) do IE/UFRJ.

Como podemos ver na tabela 2.6, a reforma liberalizante do Chile provocou mudanças claras na estrutura produtiva do país. Em 15 anos, os setores de commodities agrícolas e de commodities industriais ganharam parcela na estrutura produtiva do país, enquanto a indústria tradicional e a indústria intensiva em tecnologia perderam espaço. Juntos, os setores de commodities agrícolas e commodities industriais representavam uma parcela de 45% da estrutura produtiva chilena em 1972, já em 1987 representavam 53% da estrutura produtiva, apresentando um aumento de 18% na sua participação relativa. Dentre estes, os que mais ganharam participação foram os alimentos (passando de 10,2% para 15,7%), minerais não-metálicos (passando de 5,5% para 7,4%) e metais básicos (passando de 6,3% para 9,4%).

Enquanto isso, a indústria tradicional e a indústria intensiva em tecnologia perderam participação. Juntas, passaram de uma participação de 55% na estrutura

produtiva do país para 45%. Ainda, a queda de participação relativa na estrutura produtiva chilena foi maior na indústria intensiva em tecnologia, que passou de 18,2% para 13,6%, uma queda de 26%. Dentre a indústria intensiva em tecnologia, os que mais perderam participação relativa na estrutura produtiva foram os materiais de transporte (passando de 7,2% para 3,9%) e o de máquinas e equipamentos mecânicos (passando de 3,8% para 2,8%); já na indústria tradicional, o setor que apresentou maior queda foi o têxtil (passando de 10,8% para 8,2%).

Esta mudança na estrutura produtiva do Chile parece condizer com as políticas de liberalização adotadas pelo governo de Pinochet. A liberalização do fluxo de comércio foi muito intensa, o que fez com que os chilenos aumentassem muito as suas importações (e só não aumentaram ainda mais pela baixa capacidade de importar chilena provocada pelas baixas exportações), principalmente de produtos intensivos em trabalho e em tecnologia, os quais o Chile historicamente não apresenta vantagens comparativas. Enquanto isto, a liberalização financeira não conseguiu atrair investimento estrangeiro direto, o que seria importante principalmente para desenvolver os setores de maior intensidade tecnológica no país. Dessa forma, a reforma econômica do Chile fez o país produzir mais commodities, geralmente intensivos em recursos naturais ou energéticos, e diminuir a sua produção relativa (mesmo em termos de valor adicionado também apresentou queda) de produtos intensivos em trabalho, com um conteúdo tecnológico menor, e intensivos em tecnologia, que introduzem ou difundem a tecnologia na economia. As indústrias que se fortaleceram foram as que o país apresentava certas vantagens comparativas “naturais”, como as de cobre, móveis e papel, enquanto foram penalizadas pelo novo modelo as indústrias voltadas para o mercado nacional e as produtoras de bens de capital. Esta mudança pode representar um problema tendo em vista que as indústrias que perderam espaço na estrutura produtiva chilena têm maior capacidade de agregar valor à economia, criar empregos de melhor qualidade e promover o progresso tecnológico e maior inovatividade na economia chilena. García (1989) também defende que esta mudança na estrutura produtiva é um reflexo claro da política adotada pelo governo militar no trecho a seguir²²:

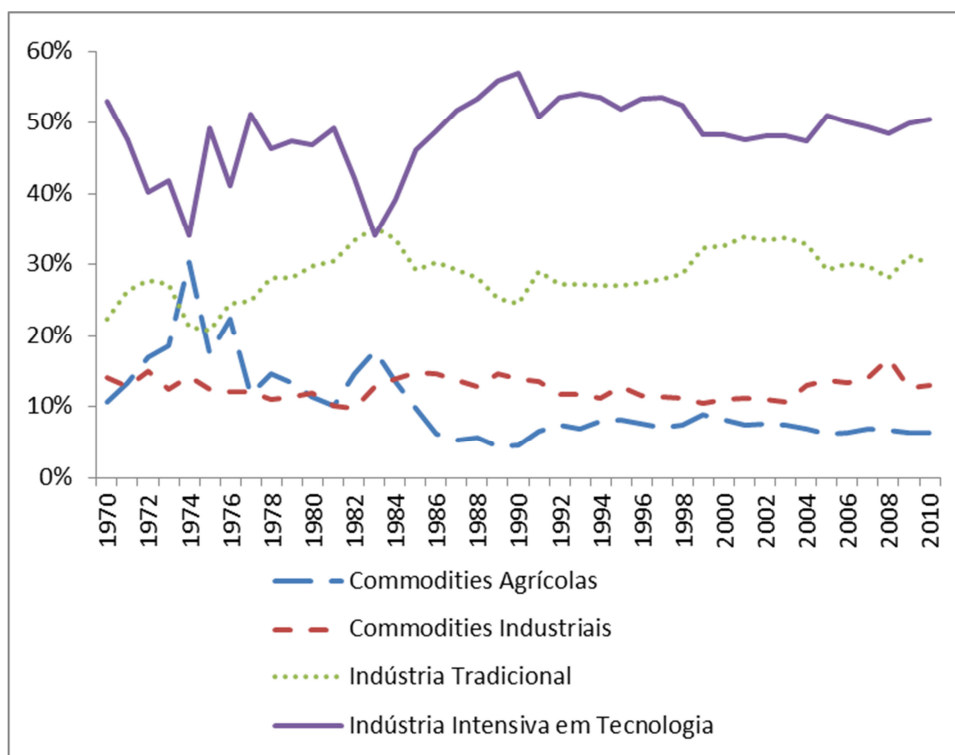
22 García, Rigoberto. *Cambios Industriales in Chile 1973-1987*. Em García, Rigoberto (compilador). *Economía y Política durante el Gobierno Militar em Chile, 1973 – 1987*. Fondo de Cultura Económica/ Economía Latinoamericana. México. 1989. p.114

“Los Cambios en el valor agregado industrial, la estructura de la producción y el efecto sobre la pequeña y mediana industria están reflejando los resultados de las políticas económicas en aplicación, con las que se trata de favorecer a las industrias que presentan ciertas ventajas comparativas 'naturales' (...), mientras son afectadas las que están orientadas al mercado interno y las productoras de bienes de capital, que encuentran dificultades en orientarse hacia el mercado externo o competir con los productos importados.”

Pari passu com a mudança na estrutura produtiva, houve uma maior concentração na economia chilena. No novo regime competitivo mais liberalizante, apenas os grandes empresários tinham acesso ao crédito externo, obtendo vantagens pelo enorme diferencial entre a taxa de juros chilena e a internacional. Segundo García (1989), em 1977 as quatro maiores empresas de cada setor controlavam 71% das vendas de produtos alimentícios (exceto bebidas), 100% dos tabacos, 54% da fabricação de calçados, 70% da fabricação de papel e produtos de papel, 94% das refinarias de petróleo, 100% dos derivados de petróleo, 53% da fabricação de derivados de borracha, 56% das indústrias de vidro e seus produtos, 66% nos metais básicos de ferro e aço, e 53% nos metais não-ferrosos, o que nos mostra uma grande concentração da indústria em diversos setores e que o processo de abertura da economia chilena não foi combinado com políticas que permitissem a sobrevivência de pequenos empresários. Pelo contrário, a política monetária com elevada taxa de juros prejudicava ainda mais os pequenos empresários frente a maior concorrência externa, fazendo a economia chilena rumar para uma estrutura mais concentrada.

Para observar as mudanças no padrão de comércio exterior utilizou-se a mesma metodologia de definição dos setores do GIC IE/UFRJ, mas a base de dados utilizados é da COMTRADE, pois essa base disponibiliza dados desde 1962. Esse agrupamento segue no Gráfico 2.2 e no Gráfico 2.3 a seguir, que mostram, respectivamente, a participação desses quatro setores no total das importações e exportações industriais, excluindo-se a indústria do petróleo.

Gráfico 2.2: Estrutura das importações chilenas por setores



Fonte: COMTRADE

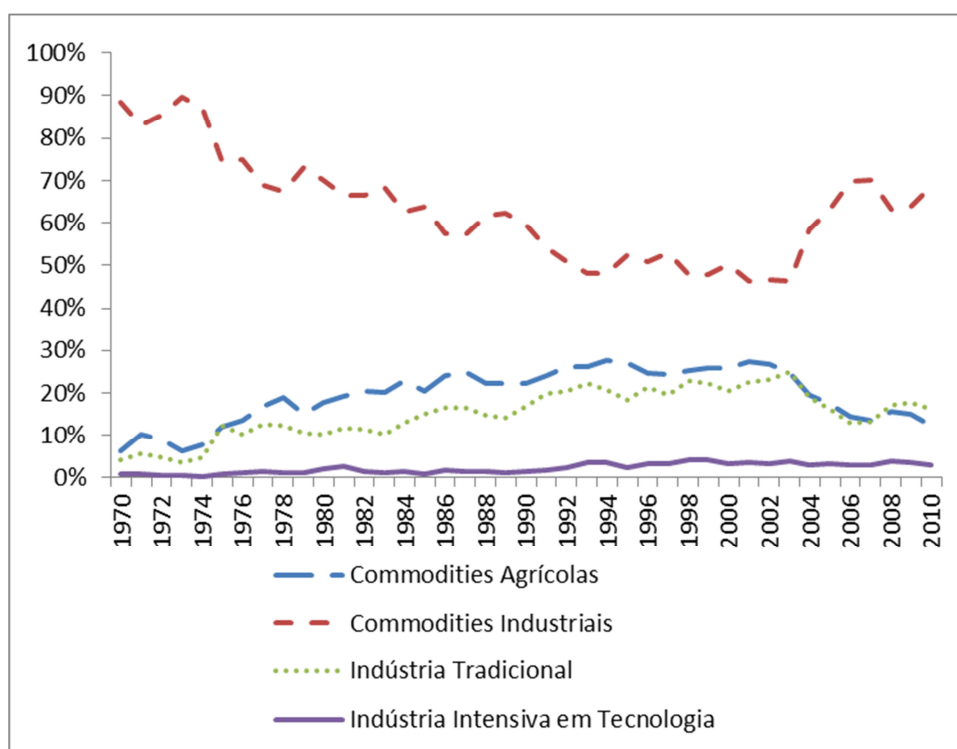
Como pode-se observar no gráfico 2.2, que apresenta as importações chilenas divididas por setores na metodologia do GIC IE/UFRJ, desconsiderando o ano de 1974, não houve muitas mudanças nas importações chilenas durante os primeiros anos após a implementação de um regime competitivo mais liberalizante. Entre 1973 e 1981 houve uma queda de peso das importações de commodities industriais (passando de 12% para 10% do total das importações) e, principalmente, das commodities agrícolas (passando de 19% para 10% do total das importações), compensados por um aumento da participação da indústria tradicional (passando de 27% para 30%) e, principalmente, da indústria intensiva em tecnologia (passando de 42% para 49%).

Os subsetores das commodities agrícolas que mais perderam participação nas importações foram os relacionados a alimentos, como carnes e trigo, que passaram a ser abastecidos em maior parte pela produção local. Já as importações de indústria tradicional ganharam maior participação graças as importações relacionadas à indústria têxtil e de materiais plásticos, enquanto as importações relacionadas à indústria de alimentos, como no caso das commodities agrícolas, perderam participação. Por sua vez, as importações do setor de indústria intensiva em tecnologia, as que apresentaram

maior dinamismo no período, ganharam participação graças ao grande aumento dos subsetores de aparelhos de telecomunicação e de automóveis.

Assim, as importações chilenas passaram a se concentrar mais em setores de maior valor adicionado, tanto devido ao aumento das importações de bens de consumo quanto ao maior abastecimento de produtos de alimentos pela produção local. Porém, como descreve Glausser (1989) e os dados mostram, não houve grande dinamismo das importações de máquinas e equipamentos, o que seria importante para que se melhorasse a produtividade da indústria local através da tecnologia incorporada nessas importações, uma das grandes vantagens da liberalização comercial para a indústria. Vamos, então olhar as exportações do Chile para completar a análise.

Gráfico 2.3: Estrutura das exportações chilenas por setores



Fonte: COMTRADE

Como se pode observar no gráfico 2.2, que apresenta a estrutura de exportações chilenas divididas por setores na metodologia do GIC IE/UFRJ, as mudanças em direção a um regime competitivo mais liberalizante possibilitaram uma melhor diversificação da pauta de exportações do Chile, que era muito concentrada nas exportações de commodities industriais, em sua grande maioria cobre, e passaram a ter os setores de commodities agrícolas e indústria tradicional, com a indústria intensiva em

tecnologia não apresentando grandes mudanças em relação a sua participação nas exportações.

Assim, a grande mudança nas exportações chilenas com a abertura, foi o aumento da participação das exportações de commodities agrícolas (passando de 8% em 1973 para 19% em 1981) e da indústria tradicional (passando de 4% em 1973 para 12% em 1981), em detrimento das commodities industriais (passando de 90% em 1973 para 66% em 1981). Os subsetores de commodities agrícolas que apresentaram maior crescimento foram os de pescado, frutas, madeira e papel, enquanto o subsetor da indústria tradicional que apresentou o maior crescimento foi o de indústrias relacionadas a alimentos, ajudando a diversificar a pauta de exportação chilena. Porém, o Chile continuou sem conseguir expandir a exportação de setores de maior valor adicionado, principalmente das indústrias intensivas em tecnologia.

CAPÍTULO 3: ARGENTINA

3.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA LIBERALIZAÇÃO

Durante décadas a Argentina passou por muitas turbulências em termos de política econômica, com diversas mudanças e dificilmente alguma continuidade por um longo período. Entre 1930 e 1976 houve seis golpes de Estado, o que agravou a instabilidade no país. Porém, durante este período pode-se encontrar uma direção, ainda que com algumas alternâncias, que tenha levado à política econômica adotada pelo governo militar de Jorge Rafael Videla, que assumiu o poder em 1976 e introduziu um regime competitivo mais liberalizante na economia argentina, a fim de superar os obstáculos que a economia encontrava.

A política econômica argentina apresentou certa continuidade durante as décadas de 1930 e 1940, período que foi marcado por um maior protecionismo seguindo uma orientação para a industrialização por substituição de importações. Porém, em 1952, segundo Ferrer (2006), o país passou a sofrer estrangulamento do balanço de pagamentos e o estancamento da capacidade produtiva interna. Com sinais de esgotamento do modelo, o país passou a presenciar mudanças drásticas na sua política econômica, iniciada ainda no governo de Perón com a promoção da entrada de capital estrangeiro. Nesse período, entre 1952 e 1976, a Argentina passou por mudanças em sua política, ora na direção de um regime competitivo mais protecionista, ora mais liberalizante, inclusive adotando medidas mais protecionistas em relação ao fluxo de mercadorias enquanto adotava medidas mais liberais para o fluxo de capitais, por exemplo.

Estas idas e vindas na política econômica argentina podem ter começado a mudar com a volta de Juan Perón ao poder em 1973. Mesmo com a morte de Perón ainda em 1974, Isabel Perón, sua esposa, assumiu a presidência do país e deu continuidade ao modelo político chamado de Peronismo. Entretanto, o mundo e a Argentina já não eram os mesmos de 1946, quando o modelo foi adotado pela primeira vez. O período de 1973 coincidiu com o fim dos acordos de Bretton Woods pelas paridades fixas de câmbio, com a primeira crise do petróleo e, progressivamente, ganhava força no debate econômico internacional o modelo neoliberal. Nesse cenário, segundo Ferrer (2006), o Peronismo baseado em repartição da renda (principalmente aumentando a parcela da renda dos trabalhadores) dentro de uma estratégia nacionalista acabou não dando certo, gerando uma perigosa combinação de enorme déficit fiscal,

aumento do desequilíbrio externo, queda do PIB e pressão inflacionária. No primeiro trimestre de 1976, a inflação anualizada chegava a 1.000%, o déficit fiscal representava 13% do PIB e as reservas internacionais estavam praticamente esgotadas.

Em meio a este caos econômico se tornou inviável a permanência de Isabel Perón no poder. Em março de 1976, houve mais um golpe de Estado, o sexto desde 1930, que derrubou o governo peronista e fez uma mudança radical na política econômica argentina na direção de um regime competitivo liberalizante, de forma alinhada com a maior facilidade para o fluxo internacional de capital e a hegemonia de mercado, além de ter marcado um ambiente de violência, com grande repercussão internacional negativa posteriormente.

Já no dia 2 de abril de 1976, o plano econômico “Processo de Reorganização Nacional” foi anunciado pelo ministro da economia, Martínez de Hoz, com três objetivos fundamentais: abertura econômica, redistribuição de renda e reforma financeira. A abertura da economia se deu pela flexibilização do tratamento dado ao capital estrangeiro, que passou a ser regido de forma igual às empresas locais, e a redução dos impostos sobre importação. A nova distribuição de renda buscava reduzir a parcela de renda dos assalariados na renda nacional e transferir renda das atividades urbanas e industriais em direção ao setor agropecuário através de retenções sobre as exportações tradicionais. A reforma financeira teve início em 1977 e pretendia desregulamentar a atividade financeira, liberar a taxa de juros e criar um regime para compensação da expansão monetária originada no déficit fiscal e no aumento das reservas internacionais na fase de entrada líquidas de capital de curto prazo. Vaccarezza (2012) chamou essa primeira fase rumo a um regime competitivo mais liberalizante na economia argentina de “Semi Abertura”. Apesar de passar por algumas mudanças durante sua execução, a nova política econômica manteve seu corpo central até o fim no período 1980-81. Como destaca Ferrer (2006)²³:

“Durante sua execução registraram-se várias etapas com mudanças dos instrumentos utilizados (...). Mas as ideias centrais do plano foram mantidas até seu desdobramento no transcurso de 1980 e 1981.”

No cenário internacional, a Argentina contava com o crescimento da liquidez internacional decorrente da reciclagem dos petrodólares oriundos dos países da OPEP

23 FERRER, Aldo. A economia Argentina: de suas origens ao início do século XXI. Tradução S. Duarte. Elsevier. Rio de Janeiro. 2006. p.246-47

após o choque do petróleo. Além disto, enquanto o Chile foi uma espécie de “laboratório” para uma nova direção de regimes competitivos realmente mais liberais, colocando em prática os mecanismos teóricos deste modelo, a Argentina não “atirou no escuro”, pois teve o exemplo chileno.

Porém, o novo modelo econômico argentino não obteve bons resultados. A abertura financeira gerou enormes déficits orçamentários e do balanço de pagamentos, deixou o sistema financeiro argentino extremamente dependente das praças internacionais e aumentou a dívida externa a níveis assustadores; e a política cambial adotada fez com que a oferta monetária ficasse subordinada aos movimentos de capitais especulativos. Os desequilíbrios provocaram uma explosão inflacionária, queda do PIB (principalmente em 1980 e 1981) e o acúmulo de uma enorme dívida externa. O país não conseguiu melhorar os indicadores econômicos e continuou vivendo com a instabilidade do modelo anterior. Para piorar, o cenário internacional passou a ser desfavorável com o segundo choque do petróleo e, conseqüentemente, deterioração dos termos de troca e aumento dos juros no mercado financeiro internacional, piorando ainda mais o problema da dívida externa argentina.

Sob esse contexto, nas eleições de 1983, assumiu o governo o candidato do Partido Radical, Raúl Alfonsín, prometendo reparar as ofensas aos direitos humanos que assustaram o país durante o governo militar e resolver os problemas econômicos que já vinham se acumulando desde a última gestão peronista. Para alcançar seus objetivos, o novo presidente adotou medidas protecionistas, mais uma vez mudando o regime competitivo no país, como negociação da dívida externa, correções das tarifas e da taxa de câmbio e um novo plano heterodoxo contra a inflação, o Plano Austral. Porém, o aumento do endividamento foi o instrumento usado para atender os vencimentos da dívida, o que foi agravando o problema externo do país, tornou a Argentina um dos maiores devedores mundiais e fez com que o serviço da dívida se tornasse uma carga insuportável ao orçamento e ao balanço de pagamentos. Em fevereiro de 1989, o Banco Central da Argentina já não tinha reservas suficientes para regular o mercado. Para se ter ideia do caos que o país viveu, entre fevereiro e setembro de 1989, segundo dados de Ferrer (2006), os preços subiram 1700%, a taxa de câmbio foi desvalorizada quatro vezes e os salários reais caíram 30%, além de uma enorme fuga do austral em direção ao dólar.

Sob esse turbulento contexto, o candidato peronista Carlos Menem ganhou as eleições presidenciais de 1989 com as propostas tradicionais de recuperar o poder aquisitivo dos trabalhadores, atingir o crescimento e a transformação econômica através

de uma revolução produtiva e a recuperação da soberania nacional. Porém, ao assumir o poder, Menem deixou claro qual seria a política econômica adotada. Desde o início do governo, ficou claro como as políticas convergiam para o chamado Consenso de Washington, com abertura da economia, privatização de empresas públicas, reforma do Estado, desregulamentação dos mercados e da atividade financeira.

O Consenso de Washington foi assim chamado por listar uma série de reformas, defendidas pela grande maioria dos economistas das grandes instituições internacionais sediadas em Washington, para que os países em desenvolvimento pudessem apresentar uma trajetória de crescimento auto-sustentado, apresentando a liberalização econômica como o modelo que pudesse superar o caos externo que os países viviam, no qual a Argentina se via como um dos países com a maior dívida externa e pesados serviços.

O principal problema a ser enfrentado pelo novo governo era a inflação, que chegou a 5.000% em 1989, ano em que Menem assumiu o poder. Dessa forma, o combate à inflação marcou as ações da política econômica no período, com correção das tarifas, queda dos salários reais e uma esterilização da liquidez do sistema²⁴, porém, só com a adoção da nova moeda, o Peso, que era fixado a um dólar e instituída uma dolarização na economia argentina, a inflação conseguiu ser controlada. Para a abertura econômica o período também foi influenciado pela assinatura de um novo acordo com o FMI em 1990 e por ter aderido o Plano Brady, em 1992, contando com as ações internas de redução das tarifas de importação e acelerado processo de privatizações.

O modelo econômico baseado nos princípios neoliberais adotado pelo governo Menem obteve êxito ao conseguir baixar a inflação, transmitir sinais fortes ao mercado trazendo de volta os capitais especulativos e ao fazer o país voltar a crescer a níveis consideráveis, porém, a dívida externa argentina em 1994 já era quase 50% maior do que em 1991, colocando o país numa posição delicada frente a possíveis mudanças no mercado. Tais mudanças aconteceram de 1994 para 1995, quando estourou novamente uma crise da dívida mexicana espalhando seus efeitos para os países emergentes e atacando severamente a Argentina, porém, o modelo foi seguido durante a década de 1990.

Nas seções seguintes serão expostos os detalhes desses dois momentos de mudança em direção a um regime competitivo mais liberalizante na economia argentina, dando mais ênfase ao processo ocorrido nos anos 1990, devido a sua maior

24 A esterilização do sistema se deu pelo *Plano Bonex*, onde os depósitos a prazo fixo e em caixas de poupança e os títulos da dívida pública interna foram convertidos em títulos denominados em dólares com prazo de dez anos, de tal forma que, segundo Ferrer (2006) esterilizou 60% da base monetária em 1990.

intensidade e por este ter confirmado e completado o momento anterior após um período de protecionismo, além de uma maior disponibilidade de dados para os anos 1990, o que permite uma análise mais consistente.

3.2 AMBIENTE MACROECONÔMICO

Para facilitar a análise sobre o ambiente macroeconômico, esta seção será dividida em três subseções: Política Fiscal, Política Monetária e Política Cambial. Infelizmente, não foi encontrada base de dados disponível para a Argentina que siga uma sequência cobrindo os dois períodos de liberalização, por isto, utilizou-se fontes diferentes apresentadas no decorrer desta seção.

3.2.1 REGIME FISCAL

A política fiscal durante o primeiro período, mesmo com um modelo de política econômica altamente ortodoxo, apresentou elevados déficits fiscais. Enquanto as receitas tributárias mantiveram seus níveis históricos, os gastos públicos passaram de 39% do PIB em 1975 para 50% do PIB no final do governo militar, em 1981-83, o que fez com que o déficit fiscal chegasse a 16% do PIB nos últimos anos do governo, patamar maior do que o alcançado no último ano do governo peronista. Ferrer (2006) argumenta que um dos motivos para o aumento dos gastos é o próprio fato de se ter um governo militar, o que impulsiona a expansão do gasto público, como, por exemplo, a compra de armamentos. Porém, o grande fator de aumento do déficit fiscal foi o aumento dos serviços da dívida, que passaram de 8% 1975 para 60% do déficit fiscal no período 1981-83.

Durante a segunda rodada de liberalização, a partir de 1989, a Argentina apresentou uma melhora nas contas fiscais, proporcionada pelo novo cenário econômico com estabilidade dos preços, recuperação da atividade econômica, redução dos custos financeiros no mercado internacional e as receitas das privatizações, que foram fundamentais para trazer equilíbrio para as contas do Governo, além de que o próprio Consenso de Washington tratava de impor a geração de superávits fiscais.

Cetrángolo e Jiménez (2003) também destacam os fatores positivos do processo de privatização para as contas fiscais. Primeiramente, e de forma mais clara, têm-se os recursos extraordinários pela venda dos ativos e concessões que modificaram

significativamente os resultados fiscais no começo dos anos 1990. Em segundo lugar, em muitos dos casos, havia um fluxo líquido do Tesouro para cobrir os déficits das empresas públicas, o que passou a inexistir no caso das empresas privatizadas; em terceiro lugar, devem-se contar os custos em termos de subsídio que se encontravam implícitos na política de preços das antigas empresas públicas; em quarto lugar, as empresas privatizadas se tornaram mais rentáveis, dando origem a novas fontes de receitas através de impostos sobre lucros; e em quinto lugar, a reforma deu um certo prestígio ao governo, favorecendo um maior financiamento ao setor público.

Porém, mesmo excluindo-se o impacto positivo das privatizações, observa-se uma tendência de melhora significativa nas contas públicas neste período. Segundo dados de Cetrángolo e Jiménez (2003), enquanto o resultado primário do setor público nacional não financeiro excluindo os efeitos das privatizações foi, em média, negativo de 5,73% do PIB na década de 1970 e de 4,39% do PIB na década de 1980, na década de 1990 o resultado foi positivo de 0,18% do PIB (enquanto com as privatizações foi positivo de 0,58% do PIB). Estes dados nos mostram que mesmo sem os impactos das privatizações há uma tendência de longo prazo de melhoras nas contas fiscais que teve seu grande momento na década de 1990 atingindo resultado positivo após elevados déficits nas décadas anteriores.

Um fator muito importante para esta tendência foi o forte aumento dos recursos tributários no início da década de 1990, que teve uma rápida melhora entre 1991 e 1992, alcançando o nível que seria mantido por toda a década, com exceção da queda registrada dentre 1995 e 1996. Cetrángolo e Jiménez (2003) destacam algumas mudanças que marcaram este processo de aumento da arrecadação tributária:

- Importante crescimento da arrecadação impulsionada pelos impostos sobre bens e serviços (fundamentalmente o IVA), que passaram de 6,17% do PIB na década de 1980 para 8,75% do PIB na década de 1990;
- Forte redução dos impostos sobre o comércio exterior, que caiu de 1,73% do PIB na década de 1980 para 0,92% do PIB na década de 1990;
- Crescimento da importância do imposto sobre a renda, revertendo sua tendência de baixa que vinha desde 1952, que aumentou de 1,02% do PIB na década de 1980 para 2,54% do PIB na década de 1990; e
- Aumento das contribuições ao sistema de Seguridade Social, que passaram de 2,87% do PIB na década de 1980 para 4,32% do PIB na década de 1990.

Em resumo, a estrutura tributária dos anos 1990 passou a ser caracterizada por sua grande concentração. A partir de 1993, os três principais tributos (IVA, imposto sobre lucros e as contribuições ao sistema de Seguridade Social) representaram entre 75 e 80% do total dos recursos tributários, sendo que deste montante o IVA representa cerca de 40%. Como resultado, e juntamente com a estabilidade nos preços relativamente às décadas anteriores e a recuperação econômica, a arrecadação tributária bruta passou de 12,57% do PIB na década de 1980 para 17,38% do PIB na década de 1990.

Ainda deve-se destacar que a alta inflação da década de 1980, através do “efeito Oliveira-Tanzi”²⁵, tinha um efeito perverso sobre as receitas Argentinas. Segundo estimações da *Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fscial* (1989), citada por Cetrángolo e Jiménez (2003), a inflação produziu perdas de 41,5% na arrecadação da Administração Central no segundo trimestre de 1989. Por outro lado, o baixo nível da atividade econômica durante a década de 1980 gerava mais efeitos negativos sobre os recursos do governo. Por isto, o novo momento econômico da década de 1990, com maior estabilidade dos preços e recuperação da atividade econômica, possibilitou impactos positivos para os recursos fiscais ajudando a alcançar os superávits, juntamente com os demais fatores já citados.

Porém, em 1994 o governo central voltou a apresentar déficits e, como estavam concluídas as privatizações, havia se esgotado esta fonte de receita para o governo, o que poderia amenizar o problema. No período houve um choque externo, principalmente a partir de 1995, como efeito de nova crise mexicana. O governo preferiu manter o câmbio nominal fixo e, então, os recursos utilizados para compensar parcialmente as perdas de rentabilidade dos setores produtores de bens foram a redução tributária combinada com reembolsos e restituições à exportação. Essa persistência dos déficits fiscais levou a duas reformas tributárias em 1998 e 1999 que contribuíram para aumentar a participação do IVA e dos impostos sobre lucros.

25 Segundo o Efeito Oliveira-Tanzi, a defasagem entre o fato gerador do tributo e a sua cobrança efetiva, em um ambiente de elevada inflação, acaba corroendo as finanças públicas, já que as receitas do governo acabavam perdendo valor até serem realmente recebidas pelo governo.

3.2.2 REGIME MONETÁRIO

A política monetária, durante o primeiro processo em direção a um regime competitivo mais liberalizante, na década de 1970, sofreu os impactos das políticas fiscal e cambial. Segundo Ferrer (2006), em função da política fiscal, sofreu impactos das consequências da expansão da oferta para financiar o déficit fiscal através de redescontos de títulos públicos e monetização de créditos obtidos no exterior. Em função da política cambial, a adoção de um câmbio fixo em uma economia aberta tirava a liberdade de manobra de política monetária, já que uma expansão (contração) monetária seria acompanhada, posteriormente, de uma venda (compra) de divisas, o que levaria a uma contração (expansão) monetária, anulando o efeito anterior.

A reforma financeira realizada previa uma liberação das taxas de juros, com o objetivo de uma convergência em relação à taxa de juros internacional, já que o câmbio estava fixo. Porém, mesmo com a segurança em relação às expectativas do câmbio, a taxa de juros real interna se manteve pelo menos cerca de 20% acima da taxa de juros internacional durante todo o período, segundo Ferrer (2006). Ainda, a política monetária durante o processo de reforma contou com um regime para esterilizar a expansão monetária causada pelo déficit fiscal e o aumento das reservas internacionais através de uma conta de compensação.

Como descreve Heymann (2000), com a crise da década de 1980 e extrema instabilidade econômica, havia dificuldade para refinanciar os vencimentos das dívidas do governo e um grande aumento da demanda por divisas. Nesse cenário de emergência, foram tomadas medidas monetárias e de câmbio de grande impacto para reajustar a economia argentina. Em 1990, foi decretada a conversão de depósitos de curto prazo nos bancos (sobre os quais o Banco Central remunerava os encaixes) por títulos públicos de longo prazo denominados em dólar, o chamado Plano *Bonex*, que permitiu aliviar o Banco Central com o pagamento de encaixes e expandiu o uso do dólar como denominador dos ativos.

Porém, a maior mudança no segundo período em direção a um regime competitivo mais liberalizante na economia argentina foi a chamada Lei de Conversibilidade, a Lei 23.928/91, dentro do Plano Cavallo de combate à inflação. Essa lei foi baseada no reconhecimento do alto grau de dolarização que havia alcançado as transações internas na Argentina e na concepção geral de que a administração monetária na Argentina deveria deixar de ser uma fonte de inflação. Como apresenta Heymann (2000), esses incentivos levaram a um sistema de regras que determinou uma rígida

vinculação da moeda com o dólar e restringiu fortemente as margens de manobra para a política monetária, fixando a paridade cambial e obrigando o Banco Central a manter reservas em proporção não inferior a 80% da base monetária (o restante podia ser em títulos públicos). Assim, a nova lei obrigou o Banco Central argentino a operar muito próximo a um regime de *currency board*, embora com alguma flexibilidade. De qualquer forma, o dólar assumiu grande importância na economia, sendo efetivamente utilizado como meio de pagamento interno, consolidando um sistema “bimonetário” em que o peso conversível circulava paralelamente ao dólar.

Com o tempo foi se confirmando o caráter mais permanente desta nova política e aumentava a percepção de que o custo para sair da convertibilidade era muito alto, já que o esquema cambial era um fator chave para o funcionamento dos mercados de crédito, de forma que uma possível modificação da paridade poderia aumentar as dívidas em divisas (que já eram enormes) e aumentar os riscos das novas operações de crédito. Durante a crise de 1995 foram adotadas medidas prudenciais de caráter preventivo (como, por exemplo, o aumento dos requisitos de capital e um sistema obrigatório e mais amplo de garantias de depósitos). Foi mantida, porém, a política de conversibilidade mesmo nesta situação de ataque em que a economia argentina se encontrava, aumentando a percepção de um caráter mais permanente desta nova política. Dessa forma, a Lei de Conversibilidade foi um importante fator para conceder maior segurança em relação às expectativas na economia argentina, o que pode ter sido fundamental para ampliar os fluxos de capitais.

3.2.3 REGIME CAMBIAL

É enfatizado por diversos autores que a política cambial foi o instrumento decisivo para a abertura argentina dos anos 1970. A sobrevalorização real do câmbio argentino foi preponderante para, ao baratear as importações relativamente à produção doméstica, favorecer a entrada expressiva de diversos produtos do exterior, aumentando a pressão competitiva internamente. Em 1978, foi anunciada uma série de pequenas desvalorizações mensais (menores do que a inflação interna) que deveriam descer progressivamente até chegar a uma taxa de câmbio que seria fixada em 1981, e, então, estaria formalizado este instrumento decisivo na política de abertura da economia

argentina. Estas desvalorizações mensais do câmbio eram feitas pela chamada “Tabelinha Cambial”. Segundo Ferrer (2006)²⁶:

“A célebre *tabelinha cambial* provocou ajustes da paridade muito inferiores ao aumento dos preços internos e conseqüentemente uma crescente supervalorização da taxa de câmbio, com efeitos negativos sobre a produção e o emprego, porém benéfico para a especulação financeira e fuga de capitais.”

Assim, em sua obra sobre a economia argentina, Ferrer (2006) defende que a política cambial, ao liberar o fluxo de mercadorias, barateando as importações em comparação com os produtos domésticos via uma taxa de câmbio real sobrevalorizada (já que as desvalorizações cambiais eram menores que a inflação interna), prejudicou a produção interna, pela concorrência com as importações que tinham a vantagem concedida por esta taxa de câmbio. Por outro lado, a própria adoção de uma “regra” para as variações da taxa de câmbio nominal e uma constante sobrevalorização desta, permitiu uma espécie de garantia para os investidores estrangeiros, principalmente por mitigar a expectativa de desvalorização do câmbio. Assim, a política cambial foi um importante instrumento também para o fluxo de capitais neste processo em direção a um regime competitivo mais liberalizante.

Mesmo com a fuga de capitais no período entre 1980 e 1982, que provocou enorme perda de divisas internacionais pelo Banco Central argentino, o governo manteve sua política de câmbio fixo, bancando as perdas desta fuga de capitais com reservas e, principalmente, nova dívida. Porém, a crise atingiu um ponto em que o governo se viu obrigado a promover uma desvalorização do Peso para gerar excedentes que pudessem ser exportados e compensassem os enormes compromissos de pagamentos externos que o estoque da dívida externa impunha sobre o balanço de pagamentos.

Durante a segunda fase de abertura da economia argentina, em 1989, novamente a política cambial figurou como protagonista no processo em direção a um regime competitivo mais liberalizante. O ministro Domingo Cavallo realizou uma reforma monetária na economia argentina em 1991, baseada em um sistema de caixa de conversão, com a Lei 23.928/91, na qual a nova moeda, o Peso (que passava a substituir

26 FERRER, Aldo. A economia Argentina: de suas origens ao início do século XXI. Tradução S. Duarte. Elsevier. Rio de Janeiro. 2006. p.248

10 mil austrais), valeria um dólar. Basicamente, tratava-se de um sistema onde tanto o dólar quanto o peso assumiriam as funções de moeda (reserva de valor, unidade de medida e meio de troca), de forma que, progressivamente, a maior parte do sistema financeiro argentino fosse denominada na moeda norte-americana. O objetivo principal dessa política cambial era o combate à inflação, porém, teve grande importância para a abertura da economia argentina ao transmitir bons sinais para o mercado financeiro internacional, possibilitando grandes entradas de capitais especulativos (aproveitando a diferença entre a taxa de juros argentina e as taxas de juros internacionais), aumentando o fluxo de capitais para a Argentina.

Por outro lado, juntamente com a redução das tarifas sobre importação, o regime cambial provocou o barateamento das importações em relação à produção doméstica, aumentando o fluxo de mercadorias em direção à Argentina e implantando um aumento na competição, talvez até exagerado, na economia argentina. Essa política cambial adotada alcançou sucesso no controle inflacionário e até na atração de capital estrangeiro, porém, prejudicou a competitividade exportadora do país, principalmente das pequenas e médias empresas, e ajudou a aumentar bastante a dívida pública externa, já que o governo tinha que constantemente se endividar com organismos internacionais para conseguir manter a paridade cambial.

3.3 FLUXO DE MERCADORIAS

Como discutido na introdução desta dissertação, a regulação do fluxo de mercadorias é uma parte de grande importância no regime competitivo de um país, podendo, por exemplo, aumentar a competitividade de uma economia através do aumento da competição no ambiente interno ou pelo acesso a insumos e máquinas mais eficientes de forma mais barata. Por ser um instrumento tão fundamental, o fluxo de mercadorias não poderia deixar de ser um dos focos para o processo de abertura na economia argentina. Juntamente com a flexibilidade do trato ao capital estrangeiro, a redução dos impostos sobre a importação foi uma das principais vias para a abertura.

O processo de redução tarifária no primeiro momento de liberalização do regime competitivo argentino chegou à fixação de uma tarifa máxima de 40% sobre as importações. Porém, os efeitos mais importantes dessa política de liberalização do fluxo de mercadorias foram atingidos em grande parte pela política cambial (que foi apresentada no capítulo anterior), que barateou as importações e, como bem lembrado por Ferrer (2006), acabaram tendo o efeito inverso do antigo modelo argentino (de

substituição de importações), substituindo a produção doméstica de manufaturas por manufaturas importadas.

Como argumenta Kosacoff (1993), a política de importações no primeiro período de abertura (1976-81) teve duas etapas. Na primeira, até 1978, reduziram-se as tarifas e foram se eliminando um conjunto de restrições quantitativas às importações. No fim de 1976, a tarifa nominal média já havia descido de 94% para 53%. Na segunda etapa promoveu-se uma nova reforma tarifária que incluiu uma queda generalizada das tarifas e da dispersão destas, além de uma sequência de reduções tarifárias trimestrais. A taxa nominal média chegou a 26% no início de 1979 e, pelas reduções trimestrais, deveria alcançar no nível de 15% em 1984. Como já dito, a política cambial que promovia uma sobrevalorização da moeda argentina potencializava esta abertura comercial proveniente da redução tarifária, produzindo um elevado déficit comercial já em 1980, contando com o grande aumento das importações de bens de capital e bens de consumo em todo o período.

Durante a fase de ajuste externo, entre 1982 e 1988, inaugurou-se um período de forte restrição externa, o que levou ao fim da fase de abertura comercial. As principais medidas do governo argentino foram o restabelecimento de elevadas tarifas, desvalorização cambial (embora tenha demorado algum tempo para o governo decidir desvalorizar o câmbio, suportando uma grande perda de reservas) e a aplicação de barreiras não tarifárias, através de um sistema de licenças e autorizações prévias para importar estabelecido em 1982. Em 1988, no marco legal de um acordo com o Banco Mundial, as autoridades modificaram a estrutura tarifária (com uma tarifa máxima de 40%) e anunciaram a eliminação progressiva das restrições quantitativas. Porém, estas medidas não chegaram a ter um efeito visível pelo contexto econômico muito turbulento da época.

Durante o novo processo em direção a um regime competitivo mais liberalizante, iniciado ainda em 1989, o mundo era outro e já havia uma predominância do modelo liberal na economia internacional. Além do já citado consenso de Washington, que dentre as suas medidas incluía-se a liberalização do comércio internacional. O período também foi marcado pela criação da OMC, com a grande redução tarifária da Rodada do Uruguai e a criação do Mercosul, aumentando consideravelmente o fluxo de comércio com os países deste bloco.

Nesse contexto, com as reformas estruturais negociadas com os organismos financeiros, iniciou-se novamente o processo de redução tarifária e eliminação dos regimes de consulta prévia para importação. De acordo com Heymann (2000), já na

segunda metade de 1989 as tarifas foram reduzidas para um máximo de 30%, mas foi em 1990 que as ações de abertura deste fluxo começaram a ter maior intensidade, com a tarifa máxima caindo para 24%, eliminação de sobretaxas e a tarifa média caindo para 17%, embora ainda com dispersão considerável.

Em abril de 1991 as tarifas sobre importações estavam classificadas em três categorias: matérias-primas e máquinas (tarifa nula); bens intermediários (tarifa de 11%); e bens de consumo (tarifa de 22%, com exceção dos produtos eletrônicos, que tinha uma tarifa de até 35%). Mas em novembro do mesmo ano, por razões fiscais e como uma tentativa de recompensar o câmbio, os bens livres de tarifas passaram a ser tarifados em 5% (com exceção dos bens de capital não produzido internamente, que permaneceram com a tarifa de 0%) e os que eram tarifados a 11% passaram a ser tarifados a 13%. A ausência de barreiras não tarifárias e o baixo nível das tarifas e da dispersão destas mostram uma abertura geral inédita na economia argentina, que ainda foi intensificada pelo Mercosul, com uma sequência gradual de reduções tarifárias para o comércio intra-regional. Segundo Heymann (2000), a exceção dessa abertura ainda mais intensa do que a da década de 1970 na economia argentina se deu pelo setor de automóveis, cujas importações aparecem reguladas por um sistema a parte, no qual as empresas foram autorizadas a realizar importações de veículos e peças com uma tarifa de 2%, enquanto os particulares importavam veículos com um imposto de 22%.

Em março de 1991 a Argentina celebrou um acordo para o setor automotivo que envolvia desde o governo até os sindicatos, incluindo montadoras, fabricantes de autopeças e concessionárias. Segundo Sarti (2001), o Decreto 2.577, que formalizava o acordo setorial, definia um sistema de compensações anuais ou plurianuais de importações e exportações para as fábricas do setor instaladas no país, que poderiam importar veículos e componentes com tarifas reduzidas, desde que exportassem automóveis ou mesmo autopeças.

Com o acordo, as tarifas de importação de automóveis pelas montadoras, que eram de 22%, e de autopeças, que variavam entre 14% e 20%, foram reduzidas para apenas 2%, desde que compensadas com exportação. Outra medida foi a permissão para montadoras que produzissem no país importassem veículos de passageiros em até 10% da sua produção doméstica, e veículos comerciais em até 15% da sua produção doméstica, enquanto as montadoras não instaladas no país, pagariam impostos maiores para a importação de automóveis. Outra vantagem concedida para as montadoras instaladas na Argentina foi o aumento do conteúdo importado permitido, que passou de 20% para até 42% para veículos comerciais leves.

Em 1993 a aplicação de instrumentos antidumping deu lugar a uma elevação das tarifas sobre algumas categorias de bens, como os têxteis e os siderúrgicos. Ainda impuseram direitos específicos (um valor fixo por unidade) para a entrada de um conjunto de bens têxteis e de confecções. Por outro lado, neste mesmo período, facilitou-se a entrada de insumos industriais e agropecuários. Segundo Heymann (2000), este conjunto de políticas tendia a limitar a entrada de determinados bens que competiam com a produção local, enquanto se facilitava a compra de insumos, especialmente bens de capital, mostrando certa preocupação com a indústria nacional neste processo de abertura do fluxo de mercadorias, não havendo tanta homogeneidade entre os setores.

Outro fator fundamental para o fluxo de mercadorias no período foi a integração regional dentro do Mercosul. Este movimento havia começado ainda nos anos 1980, com diversos acordos comerciais entre Brasil e Argentina. Em 1990 decidiram formar um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o que foi formalizado no ano seguinte com um acordo entre os países. Com o acordo, as tarifas foram se reduzindo gradativamente para o comércio intra-zona e em 1994 se definiu a estrutura da tarifa externa comum, com a finalidade de estabelecer uma união aduaneira. Este sistema de tarifa externa comum entrou em vigor em 1995 para uma grande quantidade de produtos, porém os países foram autorizados a estabelecer uma lista de até trezentos produtos como exceções à tarifa comum até o início de 2001, além de um tratamento particular ao comércio de bens em setores como o siderúrgico e o automotivo. A criação do Mercosul possibilitou um grande aumento do fluxo de mercadorias entre os países, como exemplo, temos as importações argentinas de bens do Brasil se multiplicando mais de nove vezes entre 1990 e 1997.

Assim, podemos observar que a liberalização do fluxo de mercadorias na Argentina foi intensa, com baixos níveis tarifários e um câmbio valorizado favorecendo ainda mais as importações. Porém, no segundo momento em direção a um regime competitivo mais liberalizante, houve uma preocupação com determinados ramos industriais, como o de têxteis (indústria tradicional) e, principalmente, o setor automotivo (indústria intensiva em tecnologia), tentando compensar de alguma forma o grande aumento da pressão competitiva sobre a indústria local em setores específicos.

3.4 FLUXO DE CAPITAIS E TECNOLOGIA

No primeiro período em direção a um regime competitivo liberal destaca-se a política de atrair investimentos estrangeiros para estimular a economia. A principal estratégia do governo para isto foi abrir a economia para os investimentos estrangeiros concedendo um tratamento igual ao dado ao investidor nacional. Esta política fica clara na Lei 21.382 de 1976, a “Lei de Investimentos Estrangeiros”, da qual destacamos o seguinte trecho do artigo 1º:

“...Los inversores extranjeros que inviertan capitales en el país en cualquiera de las normas establecidas en el artículo 3., Destinados a la promoción de actividades de índole económica o a la ampliación o perfeccionamiento de las existente, tendrán los mismos derechos y obligaciones que la constitución y las leyes acuerdan a los inversores nacionales, sujeto a las disposiciones de la presente ley y de las que se contemplen en regímenes especiales o de promoción.”

Ainda, segundo a mesma lei, sobre a repatriação:

“...Los inversores extranjeros podrán transferir al exterior las utilidades líquidas y realizadas provenientes de sus inversiones, así como repatriar su inversión (...)”

Desta forma, a nova lei, regulando o investimento estrangeiro direto, concedia maior segurança ao capital estrangeiro, o que ajudou a estimular um grande fluxo destes em direção à economia argentina.

A isto, somam-se os efeitos da reforma financeira iniciada ainda em 1977 que desregulava os mercados liberando a taxa de juros, isso que fez as taxas reais oscilarem bastante no período (porém se mantendo em níveis elevados), e contava com a aplicação de um câmbio semi-fixo com um plano de minidesvalorizações anunciadas com antecipação. Dessa forma, com elevadas taxas de juros, um câmbio semi-fixo (que concedia maior segurança para o investidor estrangeiro) e alta liquidez no mercado internacional, a economia argentina conseguiu uma grande entrada de divisas que

cobririam os déficits em conta corrente. Em contrapartida, o país viu sua dívida externa crescer mais do que 400% entre 1976 e 1981.

Porém, no período entre 1980 e 1982 houve uma enorme fuga de capitais na economia argentina e, como vimos na seção sobre o ambiente macroeconômico, o governo militar resolveu manter a política de câmbio fixo durante boa parte da década de 1980, bancando a fuga de capitais através das reservas e do grande aumento das dívidas.

Com a nova abertura iniciada em 1989, os fluxos de capital estrangeiro mais uma vez apresentaram grande importância para o processo, passando de US\$ 431 milhões em 1992 para US\$ 11,7 bilhões em 2000. Segundo Vaccarezza (2012), o modelo econômico dos anos 1990 foi baseado em incentivos através de regras para atrair capital estrangeiro, contando com elementos como a estabilidade das regras do jogo, ambiente de negócios favorável, garantias sobre os direitos de propriedade e intervenção nula do Estado. A lei 21.382/76 continuava em vigor, garantindo as regras do jogo e sua estabilidade, e a Lei 23.928/91, “de conversibilidade”, fixava o peso a um dólar, garantindo maior estabilidade nas expectativas de retorno. A evolução do fluxo de IDE segue abaixo na tabela 3.2:

Tabela 3.2: Evolução dos Fluxos de IDE

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fluxo de IDE	1.553	8.248	431	2.793	3.635	5.609	6.949	9.162	7.293	23.930	11.693
Reinvestimentos			857	878	898	659	397	726	788	-144	1.548
Aportes de Capital			474	6.281	287	1.685	2.011	2.580	3.179	4.116	3.178
Dívida com Matrizes			371	251	387	700	1.526	1.161	804	1.571	7.087
“Mudança de Mãos”			2.730	1.036	1.063	2.566	3.014	4.694	2.522	18.386	6.260
a.Privatização	1.174	4.602	344	935	136	1.113	580	892	334	4.192	32
b.Fusão e Aquisição			385	101	927	1.453	2.434	3.802	2.188	14.194	6.228

*Valores expressos em milhões de dólares correntes

Fonte: Vaccarezza (2012) com dados da Direção de Contas Internacionais do Ministério da Economia

Vaccarezza (2012) separa esta entrada de investimento direto estrangeiro na economia argentina na década de 1990 em três fases. A primeira vem do processo de privatizações, que teve seu marco regulatório com a Lei Nº 23.396/89, a “Lei De Emergência Administrativa”, que declarou um amplo conjunto de empresas públicas sujeitas a privatização ou concessão. Iniciou-se assim um processo acelerado de privatizações, inclusive de empresas de ponta na revolução tecnológica contemporânea, importantes para o progresso da tecnologia no país, como a *Entel* (sistema de telecomunicações) e a *Aerolineas Argentina*, além de outras importantes empresas estatais como *Gas del Estado*, *SEGBA*, *SOMISA* e *YPF*. De fato, como mostram os

dados da tabela 3.2, 51% do IDE entre 1990 e 1993 veio de operações de privatização por investidores internacionais, mostrando a importância deste mecanismo para a entrada de capital estrangeiro durante este período.

A segunda e a terceira fase de entrada de IDE foram estimuladas pelo processo de fusões e aquisições posteriores ao processo de privatização. Logo após a venda da YPF as privatizações perderam o tamanho de sua importância no IDE, com as fusões e aquisições de empresas privadas nacionais com empresas estrangeiras ganhando maior destaque. Segundo dados de Vaccarezza (2012), 87,6% do total de fusões e aquisições neste período se deu por empresas de capital estrangeiro (48,4% de empresas estrangeiras com nacionais e 39,2% entre empresas estrangeiras), o que levou economistas mais heterodoxos, como Kulfas (2001) a chamar este processo de “estrangeirização da economia argentina”. Outro fator levantado por Vaccarezza (2012) que estimulou a entrada de IDE na região foi o MERCOSUL, pois as empresas se projetavam para a escala do bloco inteiro, aumentando o “mercado interno” que poderiam desfrutar.

Essa entrada de IDE na economia argentina ficou marcada pela compra de ativos já existentes e em funcionamento no país, e não pela ampliação ou instalação de novas unidades produtivas. Segundo dados de Vaccarezza (2012), 56% do total de IDE que entrou no país foi destinado à aquisição de empresas, sejam estatais ou privadas, indicando que, apesar de haver entrada de capital na economia argentina, foi em grande parte apenas uma “mudança de mãos” dos proprietários e até mesmo a ampliação de plantas existentes não foi significativa. Kulfas (2001), ao chamar este processo de “estrangeirização da economia”, alega que o IDE via fusões e aquisições não geraria maior capacidade de produção, o que fez com que não gerasse o efeito benéfico do IDE de aumentar a pressão competitiva no ambiente econômico, além de ter novos fornecedores e demandantes para a produção local. Assim, o fluxo de capital e tecnologia parece não ter contribuído para aumentar a pressão competitiva sobre a indústria local, essa pressão acabou se dando mais pelo fluxo de comércio, como vimos na seção anterior.

Já para Vaccarezza (2012), posteriormente ao processo de fusões e aquisições, as empresas teriam que desenvolver estratégias para obter maiores parcelas do mercado interno ou mesmo externo, aumentando os investimentos em capital. Dessa forma, em sua opinião, a presença do capital estrangeiro no longo prazo gera mais benefícios do que a propriedade nacional, o que indicaria que quanto mais vinculada a economia é

com o capital internacional e o IDE, maiores serão os benefícios para os setores produtivos de tal economia.

Ainda, as novas regras do jogo atraíram uma grande quantidade de capitais especulativos, atraídos, principalmente, pela diferença entre a taxa de juros argentina e a taxa de juros internacional e pela maior segurança concedida pela nova política cambial. Essa combinação concedia um alto retorno praticamente certo para os investidores internacionais, já que a expectativa de desvalorização cambial era praticamente nula durante grande parte do governo, tornando muito atrativo a entrada de capital na Argentina apenas como forma especulativa. Juntamente com a entrada de IDE, esta grande entrada de capital especulativo também contribuiu para que a dívida externa argentina aumentasse exponencialmente alcançando enormes cifras.

Esse novo processo, incluindo as privatizações e a liberalização do fluxo de mercadorias, fez com que a capacidade de investimento e de desenvolvimento tecnológico na economia argentina passasse para as mãos de agentes não-residentes, com a predominância de firmas estrangeiras e mesmo nos setores que estavam nas mãos de agentes residentes, como a produção agrícola, o progresso tecnológico era em grande parte devido a insumos importados ou ofertados por empresas estrangeiras. Segundo Ferrer (2006)²⁷:

“O petróleo e o gás, a eletricidade, as telecomunicações, as redes comerciais, os bancos, as agroindústrias e a indústria automotiva eram propriedade de não-residentes, ou operado por eles. Na produção agrícola, que experimentou forte crescimento devido às inovações tecnológicas (ligadas à semeadura direta, sementes transgênicas, agroquímicos, maquinaria agrícola de controle digital), a produção propriamente dita permaneceu em mãos dos residentes, mas a cadeia de agregação de valor e os pacotes tecnológicos incorporaram insumos cada vez mais provenientes das importações ou das ofertas de filiais de empresas estrangeiras radicadas no país. Em consequência, a formação de poupança, a capacidade de investimentos e o desenvolvimento tecnológico foram transferidos ao poder decisório de agentes econômicos não residentes.”

27 FERRER, Aldo. A economia Argentina: de suas origens ao início do século XXI. Tradução S. Duarte. Elsevier. Rio de Janeiro. 2006. p.270-71

Porém, Vaccarezza (2012) lista as indústrias siderúrgica, petroquímica e automotiva como casos de sucesso do modelo de abertura econômica adotado na Argentina, argumentando que é um equívoco dizer que este período marcou um processo de desindustrialização na economia deste país. A indústria automotiva foi muito estimulada pelo MERCOSUL, aumentando o mercado no qual as empresas estrangeiras instaladas no país pudessem explorar, fazendo com as exportações de automóveis produzidos na Argentina se destinassem muito fortemente aos países da América Latina (principalmente o Brasil, que representava cerca de 50% dessas exportações). Segundo dados de Vaccarezza, as exportações de veículos produzidos na Argentina, medidos em unidades completas, passou de 1.126 em 1990 para 51.550 em 1995 e posteriormente para 237.497 em 1998. Isso significa que a exportação de veículos foi multiplicada por mais de 200 no curto espaço de tempo entre 1990 e 1998, mostrando esta indústria como um caso de êxito do modelo econômico, dada a sua importância em valor agregado para a produção e a exportação do país.

Já a indústria petroquímica, apesar de abandonar um modelo muito protegido de substituição de importações neste setor que obteve grande êxito na formação e no crescimento do mesmo, apresentou grande crescimento da produção ainda nos anos 1970 e 1980 graças ao aumento do preço internacional, a maior facilidade para importar equipamentos estrangeiros com a abertura de 1976 e a maior disponibilidade de capital estrangeiro possibilitada pela mesma. Porém, ainda apresentava considerável protecionismo no setor e a presença do “Estado investidor”, o que só mudou de fato com a nova abertura nos anos 1990. Com este novo processo de abertura e as privatizações, segundo Vaccarezza (2012), embora o número de trabalhadores nas indústrias petroquímicas tenha caído 30% nesta década, a produtividade aumentou cerca de 50%, mostrando que o processo de abertura obteve êxito nesse setor ao aumentar sua competitividade externa, com as multinacionais (Petrobras, Repsol-YPF, Dow Chemical e Shell) incorporando ao setor tecnologias dos países desenvolvidos e um grau de competitividade a nível internacional. Assim, a abertura dos anos 1990 conseguiu tornar o setor petroquímico, que já era exitoso e tinha certa competitividade internacional, ainda mais competitivo em sua produção através dessa reestruturação.

A indústria siderúrgica passou por processo semelhante à indústria petroquímica, tendo surgido e se desenvolvido com êxito através de grande presença do Estado e de protecionismo na chamada segunda fase da industrialização por substituição de importações na economia Argentina (a qual também promoveu a indústria automotiva citada acima), porém, mesmo já sendo indústrias competitivas, conseguiram atingir um

grau de competitividade a nível internacional ainda maior com o novo modelo de maior abertura do regime competitivo.

Entretanto, mesmo em relação a estes casos apontados por Vaccarezza (2012) como casos de sucesso, há críticas fortes de que este fluxo de capital pode não ter gerado um fluxo de tecnologia, importante para o desenvolvimento do país, como a crítica de Cimoli e Katz (2002) sobre a indústria da Ford na Argentina citada na introdução desta dissertação. Nesse caso, embora se tenha diminuído o diferencial de produtividade entre a indústria automotiva argentina e a fronteira tecnológica, tratavam-se apenas de operações de montagem, havendo pouco, ou nenhum, efeito sobre o desenvolvimento de capacidade tecnológica nacional ou de habilidades de engenharia mecânica. Segundo os autores, esse contexto tende a reforçar o “gap tecnológico” entre os países caso a “destruição” das capacidades locais não seja compensada por transferência tecnológica das empresas globalizadas.

3.5 ESTRUTURA PRODUTIVA

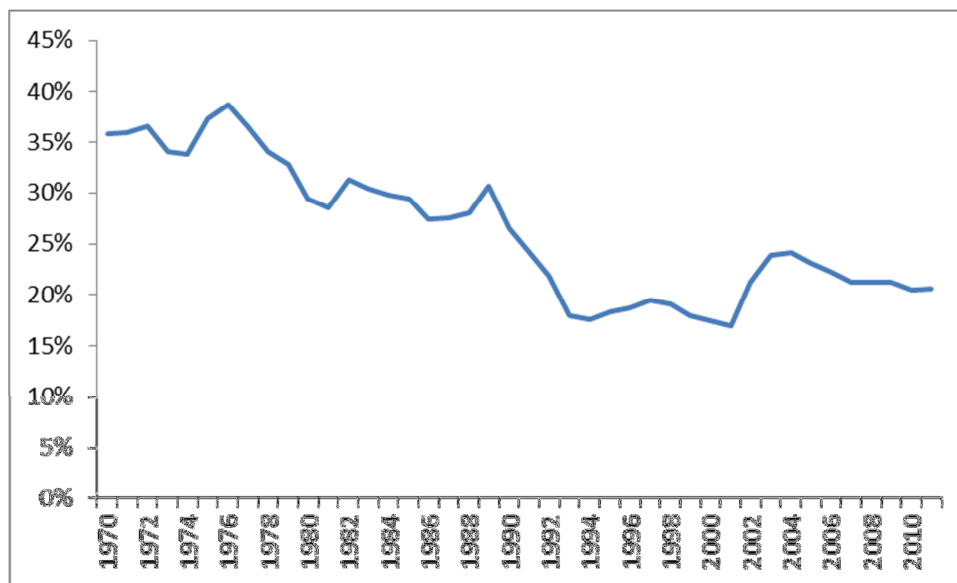
Há muitas críticas em relação ao processo em direção a um regime competitivo mais liberalizante na economia argentina, principalmente por parte da heterodoxia. Argumenta-se que a velocidade com que foi feita a liberalização do comércio e a grande apreciação da moeda local com um câmbio semi-fixo (no primeiro período em direção a um regime competitivo mais liberalizante) e fixo (no segundo período) podem ter abalado prejudicialmente a estrutura produtiva do país. Na economia argentina, segundo Ferrer (2006)²⁸:

“Com um teto a seus preços de venda provocado pela abertura e supervalorização cambial e custos crescentes, a rentabilidade do setor manufatureiro desabou e sucumbiram empresas em todo o espectro, desde as pequenas e médias até as de maior dimensão. Apoiado na competitividade histórica dos recursos naturais, o setor da região dos pampas suportou melhor as consequências do movimento de preços contrário aos setores produtores de bens comerciáveis.”

28 FERRER, Aldo. A economia Argentina: de suas origens ao início do século XXI. Tradução S. Duarte. Elsevier. Rio de Janeiro. 2006. p.249

Para demonstrar essa queda do setor manufatureiro, elaborou-se o Gráfico 3.1 que nos mostra a participação da indústria manufatureira, em valor adicionado, no produto total da economia argentina a partir de 1970.

Gráfico 3.1: Participação (em %) da atividade manufatureira por valor adicionado no produto argentino a preços correntes



Fonte: *United Nations Statistics Division*

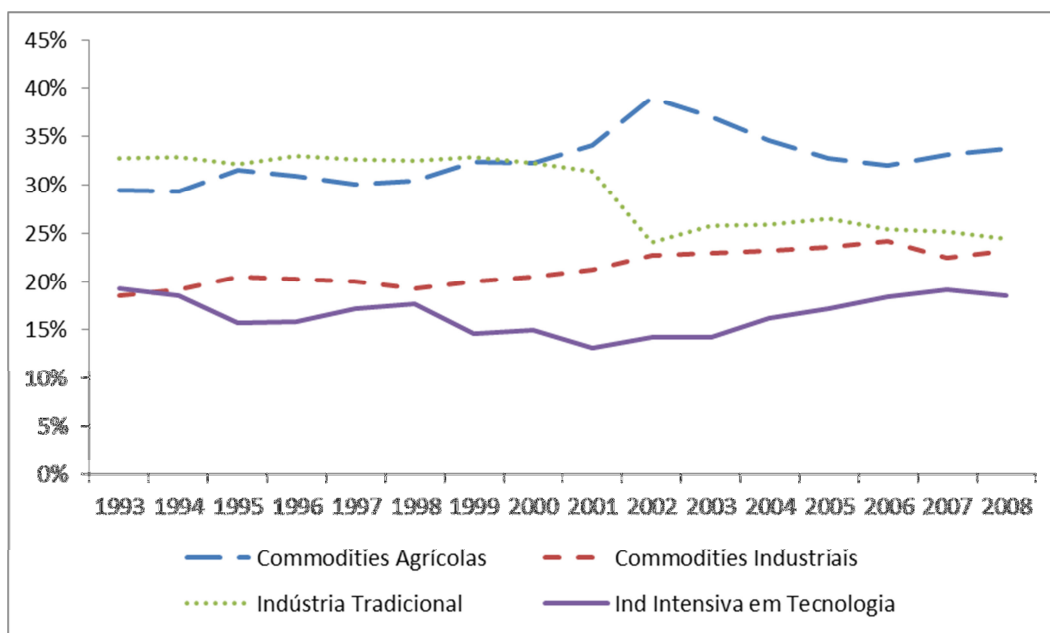
Entre o período de 1975 e 2001, além da atividade industrial ter diminuído sua participação no PIB argentino de 39% para 17%, caindo mais de 50% de sua participação relativa, houve uma profunda transformação na estrutura produtiva. Como podemos observar no gráfico, a primeira tendência de queda começa em 1976, ano do primeiro momento em direção a um regime competitivo mais liberalizante, quando a indústria manufatureira representava quase 39% do valor adicionado na economia argentina e caiu até 1981, quando alcançou 28,5% (ou seja, uma queda de 27%), mantendo-se estável até 1989, período no qual a economia argentina contou com diversas medidas protecionistas para se proteger da crise que marcou esta década.

Segundo Kosacoff (1993), foram três as mudanças estruturais mais significativas nesta primeira queda. A primeira se deve são as indústrias que aumentaram simultaneamente sua produção e sua participação no produto industrial, destacando-se as indústrias de insumos intermediários, onde a indústria de metais básicos e a indústria química passaram de uma participação de 20% no produto industrial na década de 1970

para uma participação de quase 30% em 1990. Em segundo, as indústrias estancadas com aumento de participação no produto industrial, como a de alimentos e bebidas, que mantiveram seus níveis de atividade, mas, perante à baixa performance da indústria, incrementaram sua participação no produto industrial. Em terceiro, as indústrias que diminuíram seus níveis de atividade e suas participações no produto industrial, como, principalmente, o setor de máquinas e equipamentos, onde a sua taxa de atividade caiu cerca de 1,6% a.a e sua participação no produto industrial, que já havia sido de 31,6% em 1977, caiu para menos de 20%. Como argumenta Kosacoff (1993), as indústrias que cresceram estão associadas à dotação de recursos naturais e ao desenvolvimento de grandes plantas de insumos e não avançaram nos encadeamentos até bens diferenciados e de maior valor agregado; enquanto as atividades industriais que perderam espaço estão associadas ao uso intensivo de recursos humanos qualificados e de fortes requerimentos de esforços tecnológicos.

O início da segunda tendência de queda do setor manufatureiro é em 1989, ano que se inicia o segundo momento em direção a um regime competitivo mais liberalizante na economia argentina, quando a atividade manufatureira representava cerca de 31% do valor adicionado na economia argentina, caindo para cerca de 17% em 2001, ou seja, caindo mais de 40% de sua participação em pouco mais de 10 anos, uma queda ainda maior do que no primeiro período de abertura do regime competitivo.

Para analisar o segundo período em direção a um regime competitivo mais liberalizante, há uma base de dados disponível no *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas* (MECON) da Argentina, que nos permite desagregar a indústria manufatureira nos quatro grupos industriais da metodologia do GIC IE/UFRJ. Esse agrupamento é apresentado no Gráfico 3.2 a seguir, que mostra a participação desses quatro setores no total excluindo-se a indústria do petróleo.

Gráfico 3.2: Indústria Argentina por setores

Fonte: MECON

Os dados para a produção separada por setores industriais só estão disponíveis a partir de 1993, ano em que provavelmente a indústria já sentia os efeitos de um regime competitivo mais liberalizante. Ainda assim, pode-se observar um movimento de aumento dos setores de commodities agrícolas e industriais na participação do total da indústria, acompanhada de uma queda das indústrias tradicionais e, principalmente, em tecnologia. Os setores de commodities agrícolas e de commodities industriais representavam, juntos, 48% do total da indústria em 1993, porcentagem que passou para 55% em 2001, ano que marcou o fim do modelo neoliberal na Argentina, e para o pico de 62% no ano seguinte 2002. Enquanto isto a indústria tradicional passou de 33% do total da indústria em 1993 para 31% em 2001 e 24% em 2002; e a indústria intensiva em tecnologia passou de 19% em 1993 para 13% em 2001 e 14% em 2002.

Porém, deve-se ressaltar que a economia argentina passou por uma forte crise entre 1999 e 2002, o que pode ter influenciado a grande queda da indústria tradicional, já que esta representava os mesmos 33% da indústria em 1999 que representava ainda em 1993. Por outro lado, a indústria intensiva em tecnologia já havia visto cair a sua participação para 15% em 1999 (uma queda de mais de 20% em relação a sua participação em 1993), o que mostra que esta foi a que mais sofreu com as consequências nas mudanças do regime competitivo.

A abertura da economia, principalmente a sobrevalorização real do câmbio, parece ter afetado drasticamente o setor manufatureiro na economia argentina, não

poupando sequer as empresas de maior porte, enquanto os setores de recursos naturais, nos quais a Argentina sempre apresentou maior competitividade, conseguiram manter suas participações. Dessa forma, apesar dos efeitos negativos, confirmou-se o objetivo do liberalismo de levar a especialização dos bens aonde o país apresenta vantagens comparativas. Porém, como é conhecido, as indústrias que acabaram perdendo espaço na economia argentina são as que têm maior capacidade de agregar valor à economia, criar empregos de melhor qualidade e promover o progresso tecnológico e maior inovatividade na economia.

Desagregando a base de dados, podemos observar que a grande maioria das indústrias intensivas em tecnologia perdeu participação no valor adicionado de 1993 a 2001 (ou mesmo até 1999), principalmente a fabricação de máquinas, que caiu de uma participação de 3,54% no valor adicionado da indústria argentina em 1993 para uma participação de 2,94% em 1999 e 2,42% em 2001; e até mesmo a indústria automotiva, apontada como caso de sucesso por Vaccarezza (2012), na qual a fabricação de veículos juntamente com a fabricação de suas peças representavam 7,14% do valor adicionado da indústria argentina em 1993 e passaram a representar apenas 5,37% em 1999 e 5,7% em 2001, apesar de grande impulso das exportações²⁹.

Já em relação à indústria tradicional, observa-se que esta mantém em 1999 a mesma participação no valor adicionado que tinha em 1993. Porém, desagregando, indústrias importantes para agregar valor, dentro das indústrias tradicionais, perderam grande participação, como a fabricação de produtos têxteis acabados (sua participação caiu 49% em relação a sua participação anterior), confecção de vestuário de couro (sua participação caiu 33%), fabricação de produtos metálicos para uso estrutural (sua participação caiu 54%) e processo de superfícies metálicas (sua participação caiu 21%). Por outro lado, a elaboração de produtos lácteos aumentou sua participação em 56% e a fabricação de produtos de plástico aumentou sua participação em 73%.

Como podemos observar com os dados do MECON, a tendência de queda do setor manufatureiro e de atividades mais intensivas em tecnologia permaneceu na economia argentina durante o segundo período em direção a um regime competitivo mais liberalizante, a partir de 1989. É de se imaginar que a liberalização das importações e a sobrevalorização da taxa de câmbio acabaram substituindo a produção

29 O acordo setorial para a indústria de automóveis, Decreto 2.577, permitiu que as montadoras instaladas no país importassem 10% de sua produção doméstica de carros de passeio e 15% de sua produção doméstica de veículos comerciais, além de aumentar o conteúdo importador permitido de 20% para 42%.

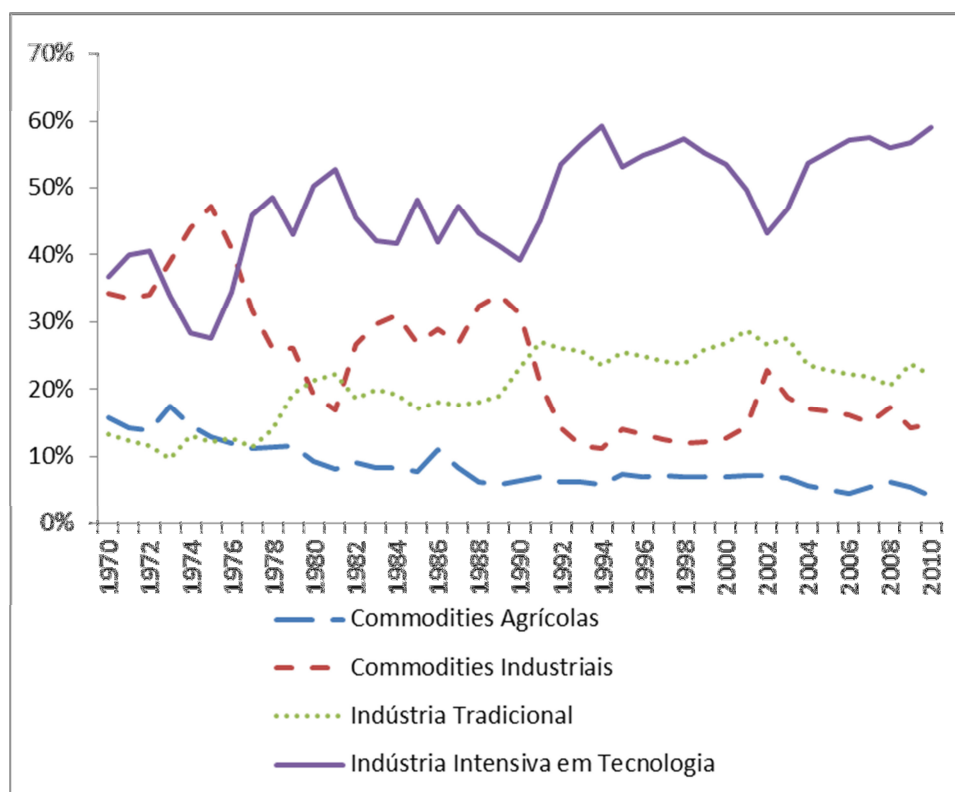
doméstica destes setores da economia por importações, que se tornavam muito mais baratas. Segundo Ferrer (2006)³⁰:

“Na divisão internacional do trabalho, as exportações foram novamente primarizadas e aumentou a brecha do conteúdo tecnológico entre as importações e as exportações. A abertura do mercado, com a supervalorização simultânea da taxa de câmbio, substituiu pelas importações a produção nacional nos setores de maior conteúdo de valor agregado e tecnologia. Desmontaram-se assim os vínculos entre a produção de bens e serviços e a oferta de conhecimentos e bens de capital produzidos no país.”

Para observar essas possíveis mudanças na estrutura produtiva em relação às exportações e às importações segue uma mesma metodologia separando a indústria pelos setores do GIC IE/UFRJ, mas a base de dados utilizados é da COMTRADE, pois essa base disponibiliza dados desde 1962 (enquanto a base de dados do MECON começa nos anos 1990), permitindo uma análise mais longa, inclusive do primeiro momento de mudança em direção a um regime competitivo mais liberalizante. Esse agrupamento segue no Gráfico 3.3 e no Gráfico 3.4 a seguir, que mostram, respectivamente, a participação desses quatro setores no total das importações e exportações industriais, excluindo-se a indústria do petróleo.

30 FERRER, Aldo. A economia Argentina: de suas origens ao início do século XXI. Tradução S. Duarte.

Gráfico 3.3: Estrutura de importações argentinas por setores



Fonte: COMTRADE

Como podemos observar nos dados expostos no gráfico 3.3, as importações apresentaram relevante sensibilidade às mudanças no regime competitivo. As importações da indústria intensiva em tecnologia apresentaram dois fortes momentos de elevação em sua participação no total das importações industriais, e esses dois picos foram justamente nos momentos em direção a um regime competitivo mais liberalizante. Em 1976 a participação da indústria intensiva em tecnologia nas importações era de 34% e em 1977 essa participação já era de 46%, mantendo uma tendência de alta até alcançar 53% em 1981, quando a economia argentina passou por severa crise. Ainda, com os dados desagregados, podemos observar que as importações de máquinas foram o importante propulsor desse aumento das importações da indústria intensiva em tecnologia, passando de uma participação do total das importações industriais de 14% em 1975 para 24% já em 1978, mostrando que pode ter havido um movimento indutor de maior produtividade nas industriais locais através de máquinas importadas.

Já no segundo momento em direção a um regime competitivo mais liberalizante podemos ver algumas diferenças. Em 1990 a indústria intensiva em tecnologia

representava 39% das importações, e essa participação passou para 45% em 1991 e para 53% já em 1992, mantendo uma tendência razoavelmente estável a partir de então, com exceção de 2002 quando a economia argentina passou novamente por severa crise. O quantum da importação de máquinas continuou crescendo e representando a maior parcela do total das importações intensivas em tecnologia, porém, sua participação no total das importações caiu, não acompanhando o dinamismo das demais importações. Essa participação era de 20% em 1989, caiu para 17% já no ano seguinte e só foi voltar a superar 20% de participação em 1994. Nesse segundo momento em direção a um regime competitivo mais liberalizante o maior propulsor da importação intensiva em tecnologia foi a importação de veículos, que apresentava apenas 5% do total das importações industriais, em 1990, e passou para 14% já em 1992. Em apenas dois anos esse setor quase triplicou sua participação no total das importações industriais.

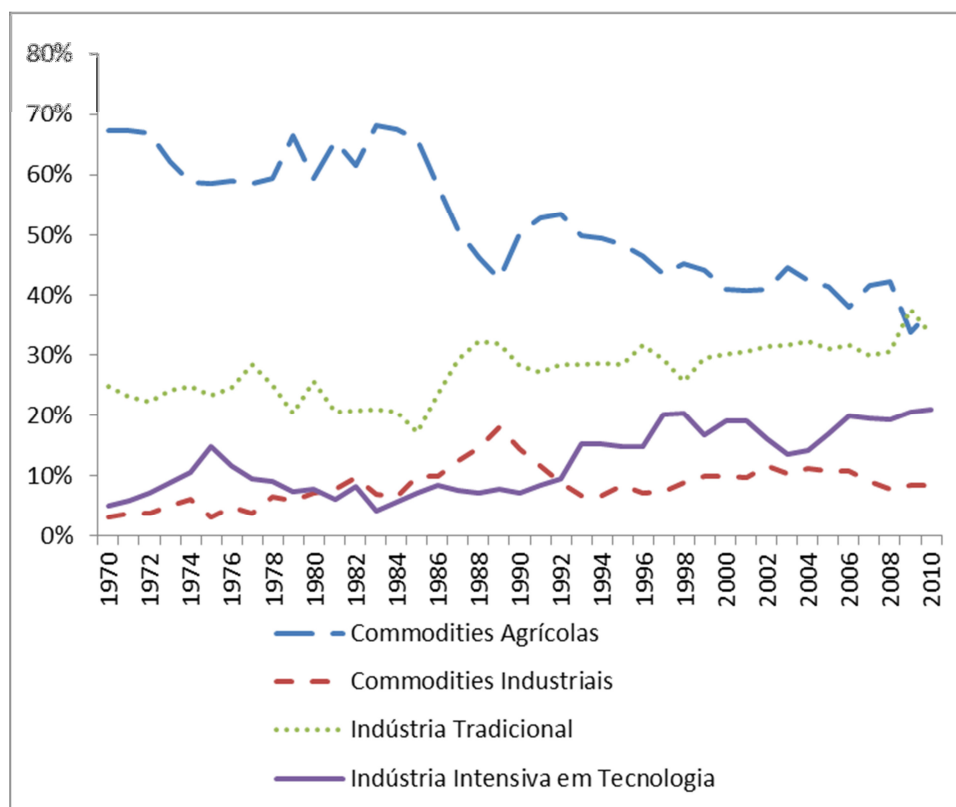
A indústria tradicional também apresentou um aumento nos momentos de mudança em direção a um regime competitivo mais liberalizante, porém com menos intensidade que o setor intensivo em tecnologia. Em 1976 representava 13% do total das importações industriais, passando para 19% em 1979 e alcançando o pico de 22% em 1981. Essa elevação teve como principais propulsores os produtos plásticos e, em menor escala, os produtos têxteis. Já no segundo momento, as importações de indústria tradicional passaram de uma participação de 19% em 1989 para uma participação de 27% em 1991, mostrando um crescimento mais rápido do que no primeiro momento liberalizante. O principal propulsor foram as importações de produtos têxteis, mesmo com certa proteção concedida a indústria local desse setor, como foi visto na seção 3.3.

Em contraste com as indústrias intensivas em tecnologia e trabalho, os setores de commodities agrícolas e industriais perderam participação no total das importações durante as mudanças em direção a um regime competitivo mais liberalizante, principalmente devido ao grande aumento das indústrias intensivas em tecnologia e trabalho nesses períodos. Juntamente, os setores de commodities agrícolas e commodities industriais passaram de uma participação nas importações industriais de 53% para 43% já em 1977, alcançando um ponto mínimo de 25% em 1981. Já no segundo momento liberalizante, essa participação caiu de 40% em 1989 para apenas 21%, quase a metade, já em 1992.

Os dados sobre importação nos mostram que houve uma importante reversão em sua estrutura, com os setores intensivos em trabalho e, principalmente, tecnologia, ganhando uma parcela cada vez maior dentro das importações em detrimento dos setores de commodities agrícolas e industriais. Assim, fica claro que a Argentina passou

a importar produtos de setores mais dinâmicos e com maior valor adicionado. Apesar de aumentar bastante a importação de máquinas, o que é importante para a indústria local, esse setor não foi o único que aumentou, explicando apenas uma parte dessa mudança na estrutura das importações argentinas, o que pode indicar impactos negativos para as indústrias locais e para a agregação de valor na economia. Vamos, então, olhar as exportações da Argentina para completar a análise.

Gráfico 3.4: Estrutura das exportações argentinas por setores



Fonte: COMTRADE

Como podemos observar nos dados expostos no gráfico 3.4, há uma tendência de queda das exportações das commodities agrícolas e uma elevação das exportações intensivas em tecnologia, enquanto a indústria tradicional e as commodities industriais, apesar de oscilações, mantêm uma tendência razoavelmente estável. No primeiro momento em direção a um regime liberalizante, a participação nas exportações de commodities agrícolas e de commodities industriais oscilou bastante, mas manteve-se estável, ganhando maior participação nos primeiros anos da década de 1980, quando a economia argentina passava por severa crise, porém, na segunda metade da década de 1980 houve uma forte queda da participação das exportações de commodities agrícolas.

Por outro lado, os setores de indústria tradicional e, principalmente, de indústria intensiva em tecnologia perderam participação durante a mudança para um regime competitivo mais liberalizante. Dessa forma, o primeiro momento de mudança em direção a um regime competitivo mais liberalizante provocou o aumento das exportações de commodities e a queda das exportações de indústrias tradicionais e tecnologia, piorando a estrutura de exportações argentinas, porém, as mudanças na participação do total das exportações não foram muito significativas, sendo mais afetadas pelas mudanças na década de 1980 e não pelo regime competitivo mais liberalizante.

Já no segundo momento, as commodities agrícolas, após um leve aumento no início da década de 1990, seguem a tendência de queda da participação do fim dos anos 1980, mas moderadamente, passando de uma participação de 50% em 1990 para 43% em 1997, seguindo uma tendência de queda que já vinha de antes. O setor de commodities industriais também caiu nesse segundo momento, passando de 18% em 1989 para 12% em 1991, porém, se considerarmos que 1989 foi um ano de pico, as exportações de commodities industriais mantiveram uma participação razoavelmente constante com os níveis que vinham apresentando no final da década de 1980.

As exportações de indústrias tradicionais apresentaram queda, passando de uma participação de 32% em 1989 para 27% em 1991, porém, assim como o caso das commodities industriais, 1989 foi um ano de pico da participação das exportações de indústrias tradicionais e este setor manteve a mesma participação de 1987 durante grande parte da década de 1990. Assim, a mudança mais significativa dos impactos sobre a estrutura das exportações do segundo momento em direção a um regime competitivo mais liberalizante foi um ganho de participação considerável das exportações intensivas em tecnologia.

Dessa forma, pode-se observar que as mudanças nas exportações são menos intensas do que nas importações. De qualquer forma há uma melhora na estrutura das exportações, já que a indústria intensiva em tecnologia, a que ganhou mais participação no total das exportações, é mais dinâmica e agrega mais valor do que os demais setores da estrutura produtiva.

Ainda há uma ressalva. Podemos notar que as exportações intensivas em tecnologia deram um salto importante em sua participação a partir de 1993, passando de 9% em 1992 (mesma participação de 1986, por exemplo, mostrando que estava há um bom tempo estável) para 14% em 1993. Esse grande salto na participação das exportações industriais se deve ao setor de automóveis, que passou de uma participação

nas exportações industriais de 3% em 1992 para uma participação de 6% em 1993, dobrando sua participação. Como já vimos, esse setor foi estimulado por políticas industriais. Assim, considero que esse aumento das exportações intensivas em tecnologia em grande parte não pode ser considerado como um reflexo das mudanças em direção a um regime competitivo mais liberalizante, já que é um caso fora do padrão do regime adotado.

Assim, além de uma queda do setor manufatureiro aprofundada nos momentos em direção a um regime competitivo liberal, a economia argentina apresenta uma crescente brecha do conteúdo tecnológico e de valor agregado entre as exportações e as importações, deixando claro como o país está voltando para uma estrutura produtiva cada vez mais dependente de seus recursos naturais e mais distante da diversificação para participar dos segmentos mais dinâmicos do comércio internacional.

Apesar de Vaccarezza (2012) apontar os exemplos da indústria automotiva, petroquímica e siderúrgica (que também contou com tarifas mais elevadas) como casos de sucesso do modelo neoliberal na Argentina, chegando a dizer que “afirmar que a economia atravessou um processo de desindustrialização neste período é totalmente contrário à evidência empírica”, o estudo mais detalhado da estrutura produtiva argentina nos mostrou que os casos de sucesso fogem do padrão da economia argentina durante o novo regime competitivo.

Como vimos na seção Fluxo de Mercadorias, a indústria automotiva foi beneficiada por um regime tarifário especial, com diversas vantagens de um acordo setorial, o que, a meu ver, enfraquece a utilização desta indústria como exemplo de sucesso do movimento de abertura, já que esta foi, na verdade, estimulada por política industrial. Mesmo as outras indústrias citadas por Vaccarezza (2012) como casos de sucesso, a petroquímica e a siderúrgica, já eram indústrias consolidadas (e foram consolidadas pelo modelo de substituição de importações), sendo exceções dentro da realidade argentina, onde a grande parte das indústrias não pareciam estar consolidadas para enfrentar um choque de concorrência internacional tão forte e intenso como foi visto durante a década de 1990.

CAPÍTULO 4: BRASIL

4.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA LIBERALIZAÇÃO

O Brasil passou pela mudança do regime competitivo em um momento de profundas transformações em sua economia. Além de dar os primeiros passos de volta a um regime democrático, após vinte anos de ditadura militar, o governo também vinha de uma severa crise econômica durante a década de 1980, que deixava claro o esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, o qual, baseado em um regime competitivo protecionista, havia promovido o dinamismo da industrialização brasileira nas três décadas anteriores.

Durante anos o país sustentou elevadas taxas de crescimento com crescente endividamento externo, já que o cenário internacional era favorável, permitindo que o país continuasse a se endividar para financiar seu crescimento. Porém, com o segundo choque do petróleo, em 1979, o cenário internacional se reverteu e os países credores adotaram medidas restritivas, elevando rapidamente suas taxas de juros, o que dificultou o pagamento e a rolagem da dívida externa brasileira, exigindo crescentes superávits comerciais. Após tentar amenizar os problemas com mudanças na taxa de câmbio, o governo teve que adotar políticas restritivas de controle da absorção interna para superar a crise externa. Essas políticas provocaram forte recessão no período 1981-83, mas conseguiram resolver o desequilíbrio do balanço de pagamentos com sucessivos superávits comerciais, o que permitiu a retomada do crescimento já em 1984³¹. Com a recuperação do equilíbrio do balanço de pagamentos e do crescimento econômico, a principal preocupação do governo passou a ser o controle da inflação. Diferentes e complexos planos foram adotados para contê-la, porém, apesar de cada plano conseguir baixar a inflação em seu início, ela se acelerava nos meses seguintes, de forma mais intensa a cada plano que fracassava.

Segundo Kupfer (2003), como consequências da década de 1980, a “década perdida”, houve uma estagnação tanto na produção quanto no processo de modernização industrial, o que provocou aumento do hiato tecnológico, que vinha diminuindo após vigoroso processo de *catching-up* da década de 1970 com o modelo de substituição de importações. Apesar de ter conseguido manter uma estrutura industrial

31 Embora De Castro. A.B. (1984) defenda que o ajustamento da conta corrente resultou basicamente do *boom* exportador líquido decorrente dos novos setores que entraram na pauta de exportações após a política bem-sucedida de mudança estrutural do II PND.

bastante completa e integrada, a indústria brasileira estava muito defasada em termos tecnológicos no final da década de 1980.

Os primeiros passos para a transição em direção a um regime competitivo mais liberalizante ocorreu em 1987, quando houve uma reforma aduaneira que contava com a incorporação na estrutura tarifária de muitas barreiras não-tarifárias criadas durante o período protecionista do início da década, tornando a estrutura de proteção mais transparente. Porém, essas medidas podem ser consideradas apenas uma preparação para a liberalização de fato que estaria por vir. De acordo com Kupfer (2003)³²:

“O primeiro ensaio da liberalização comercial ocorreu em 1987 (...). Essa reforma pode ser considerada tão somente uma preparação para a liberalização comercial que se seguiria, tendo pouco impacto efetivo tanto sobre o saldo comercial quanto sobre a corrente de comércio.”

Um dos grandes determinantes para a adoção de um regime competitivo mais liberalizante no Brasil foi o Consenso de Washington, formulado em 1989 e adotado como política oficial do FMI em 1990. Como já citado na introdução desta dissertação, o Consenso de Washington traz uma série de políticas liberalizantes, defendidas pela grande maioria das grandes instituições sediadas em Washington, que deveriam ser adotadas para superar a restrição externa de diversos países e, assim, permitir o desenvolvimento econômico. Segundo Guillén (2008), mudando o viés anti-exportador do modelo de substituição de importações, adotado até então na maioria dos países latino-americanos, as economias eliminariam gradualmente a dependência de financiamento externo e teriam uma base endógena de acumulação, o que permitiria o crescimento sustentado.

Em 1990, Fernando Collor de Mello assumiu a presidência e adotou um modelo de modernização da economia movido pelos princípios neoliberais do Consenso de Washington. Mesmo após Collor ser destituído do poder, seu sucessor, Itamar Franco, manteve o novo modelo econômico de um regime competitivo liberalizante. Segundo Lavínia Barros de Castro (2005), com a nova Política Industrial e de Comércio Exterior, criada ainda em 1990, foi anunciada uma reforma tarifária com reduções graduais ao longo dos quatro anos seguintes (onde as tarifas médias cairiam para menos que a metade), e eliminação das proibições de importação (que atingiam cerca de 1300 produtos) e dos regimes especiais de importação (Zona Franca de Manaus, Drawback e

32 KUPFER, David. A Indústria Brasileira Após 10 anos de liberalização econômica. Artigo apresentado no seminário Brasil em Desenvolvimento. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Outubro de 2003. p.3

bens de informática), intensificando o processo de liberalização comercial iniciado no fim da década de 1980. O período ainda foi marcado pelo Plano Nacional de Desestatização (PND), dando início ao processo de privatização de diversas empresas estatais, que pretendia melhorar as contas públicas e contribuir para o redesenho do parque industrial brasileiro; e um processo de liberalização financeira, com eliminação de barreiras ao movimento de capital.

Porém, as privatizações não alcançaram os níveis desejados pelo governo no início do PND e a liberalização comercial, segundo Lavínia Barros de Castro, embora marque uma ruptura, também pôde ser considerada moderada quando comparada a de outros países. Ainda assim, segundo Kupfer (1998), com a baixa credibilidade do governo e a ausência de condições sistêmicas (como infraestrutura física ou tecnológica e disponibilidade de financiamento), o novo regime competitivo foi extremamente custoso para a indústria. A mudança de paradigma do modelo econômico gerou fontes de incerteza que prejudicavam as decisões de longo prazo. Esse cenário ainda era prejudicado pela elevada inflação do período, que persistia apesar de novas e diferentes tentativas de estabilização.

O processo em direção a um regime competitivo mais liberalizante foi intensificado com o Plano Real, em 1994. Apesar do plano ter como objetivo o combate à inflação, teve impactos importantes sobre o regime competitivo, o tornando ainda mais liberalizante. Segundo Kupfer (2003), juntamente com a antecipação do fim do cronograma de redução tarifária e a adoção da Tarifa Externa Comum do Mercosul, o câmbio valorizado e as elevadas taxas de juros, dois pilares do plano de estabilização, aprofundaram o grau de exposição internacional da indústria brasileira e marcaram a fase que Kupfer (2003) chama de abertura efetiva, a qual só encerraria em 1999 com uma crise cambial e a conseqüente desvalorização do Real. Além dos efeitos diretos da política tarifária sobre o fluxo de mercadorias, o câmbio valorizado barateava ainda mais as importações em relação à produção doméstica, enquanto as elevadas taxas de juros e a própria estabilidade do câmbio nominal em um quadro de inflação não desprezível estimulavam o fluxo de capitais para o Brasil. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso ainda houve um grande aumento das privatizações, tomando proporções muito maiores do que as privatizações do PND e contribuindo significativamente para o fluxo de capitais ao país no período.

De acordo com Kupfer (1998), a estabilização, com os impactos da valorização do câmbio e da redução tarifária após o Plano Real, aprofundaram o grau de exposição internacional da indústria brasileira. Um câmbio fixo e sobrevalorizado provocava o

acirramento da competição com produtos importados, que se tornavam ainda mais baratos em comparação com os produtos domésticos. O Plano Real promoveu efeitos microeconômicos ambíguos sobre a indústria. Por um lado, o controle da inflação diminuiu a incerteza da economia, melhorando o grau de confiança da economia, e a melhor redistribuição de renda e do crédito, resultantes da estabilização, dinamizaram o consumo, fatores que contribuem positivamente para as decisões de investimento. Por outro lado, o câmbio valorizado e as taxas de juros elevadas, os pilares do plano, afetaram negativamente as taxas de retorno dos investimentos.

Além das mudanças internas, cabe ressaltar que a política comercial brasileira também foi condicionada pelo ambiente institucional internacional. Com os acordos da OMC e a criação do Mercosul, a liberdade de aplicar uma política comercial protecionista ficou limitada pelos acordos. Apesar de haver diversos produtos que poderiam ser protegidos (considerados pelos países como “vulneráveis” à competição externa), já em 1º de janeiro de 1995 a grande maioria dos produtos comercializados entre os países do bloco já estavam isentos de tarifas, o que promoveu um aumento significativo do fluxo de mercadorias entre os países, além de promover ganhos de escala que beneficiam a indústria. Já durante a oitava rodada do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), a Rodada do Uruguai, iniciada em 1986, nasceu a OMC e houve uma queda, em média, de um terço das tarifas consolidadas entre os países signatários.

O modelo econômico com um regime competitivo de abertura de fato seguiu suas bases até 1999, quando o país não conseguiu resistir à abrupta perda de reservas e o governo teve que deixar o câmbio flutuar. Com a crise asiática de 1997 e a crise russa de 1998, o Brasil vinha sendo visto como o possível próximo país a entrar em crise. Assim, os enormes desequilíbrios no balanço de pagamentos e perdas de reversas internacionais tornaram o câmbio fixo insustentável e o governo teve que, de fato, deixá-lo flutuar.

4.2 AMBIENTE MACROECONÔMICO

Esta seção será dividida em três subseções: Política Fiscal, Política Monetária e Política Cambial. Para facilitar a análise sobre o ambiente macroeconômico, a seção inicia expondo a Tabela 4.1 com as principais variáveis macroeconômicas utilizadas na análise do período nesta seção.

Tabela 4.1: Principais Variáveis Macroeconômicas

Setor	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PIB (% de crescimento)	-0,1	3,2	-4,3	1,0	-0,5	4,9	5,9	4,2	2,7	3,3	0,1
FBCF (% do PIB)	24,3	26,9	20,7	18,1	18,4	19,3	20,8	20,5	19,3	19,9	19,7
Inflação (IGP)	1037,6	1782,9	1476,6	480,2	1157,9	2708,6		14,8	9,3	7,5	1,7
NFSP Operacional (% do PIB)	4,9	7,1	-1,3	0,2	1,7	0,8	-1,6	5,0	3,4	4,3	7,4
Senhoriação* (% do PIB)	3,9	5,5	5,2	3,0	3,7	3,5	4,9	0,6	-0,2	1,4	0,8
Expansão Monetária (variação M1 em %)				270,4	1133,3	2048,7	2525,7	27,5	9,08	57,1	7,4
Taxa de Câmbio (média)	261,1	2,9	67,9	406,6	4551,0	90,2	0,6	0,9	1	1,1	1,2
Saldo em Conta Corrente (US\$ milhões)	4180,0	1032,0	-3784,0	-1407,0	6109,0	-676,0	-1811,0	-18384,0	-23502	-30452	-33416
Dívida Externa Líquida / Exportações	3,1	3,1	3,6	3,6	3,1	2,9	2,5	2,3	2,5	2,8	3,5

Fonte: Banco Central do Brasil e Giambiagi (2005a)

4.2.1 REGIME FISCAL

Durante a década de 1980, o Brasil passou por um período de elevados déficits operacionais³³, que ultrapassavam 7% do PIB. Os impactos da crise externa dos anos 1980 prejudicavam o resultado do setor público através dos serviços da dívida externa e dos impactos das maxidesvalorizações cambiais sobre a dívida externa e a dívida interna indexada ao dólar. Segundo Giambiagi e Além (2008), embora os déficits estivessem em uma tendência de queda no biênio 1983-84, após acordo com o FMI, a segunda metade da década foi marcada por nova piora das contas do governo, os problemas foram agravados pela fragilidade política do governo e os efeitos da nova Constituição. Com esse cenário da década de 1980, os primeiros anos da abertura comercial no Brasil, 1988 e 1989, foram marcados por um déficit fiscal de 5,9% do PIB, em média.

No período em que o regime competitivo liberalizante passa a fazer parte do modelo econômico do governo, o combate ao déficit público passou a ganhar relevância na agenda governamental. Entre 1990 e 1994, o déficit público foi, em média, nulo. Segundo Giambiagi e Além (2008), para atingir essa melhora nas contas públicas, o governo promoveu ajustes efetivos de gastos, contou com melhora das receitas em

33 O conceito de déficit operacional desconta do déficit nominal a correção monetária referente à dívida interna, tornando-se, assim, mais relevante em um país que vivia com elevadas taxas de inflação, refletindo melhor o impacto do setor público sobre a demanda agregada.

decorrência da retomada do crescimento econômico a partir de 1993 e com os efeitos da inflação sobre o valor real das despesas. O governo havia desenvolvido um sofisticado sistema de indexação dos tributos, enquanto adiava algumas despesas. Dessa forma, tinha lugar uma espécie de “Efeito Tanzi às avessas”, ou seja, a inflação acabava melhorando as contas do governo. Dessa forma, o modelo econômico implantado com base nos princípios neoliberais do Consenso de Washington foi acompanhado de maior rigor fiscal e melhora das contas públicas. Porém, grande parte dessa melhora era consequência dos efeitos da inflação sobre as contas públicas com as quais o governo não poderia mais contar caso conseguisse alcançar a estabilização.

De fato, com o fim da inflação alcançado com o Plano Real, as contas públicas tiveram uma significativa piora. O plano colocava como fundamental o ajuste fiscal, que seria alcançado temporariamente na primeira fase do plano por meio do Fundo Social de Emergência (FSE)³⁴. Porém, o ajuste fiscal promovido não foi suficiente para controlar as finanças públicas e já em 1995 houve uma piora tanto no resultado operacional, que era positivo em 1994 e alcançou um déficit de 4,6% do PIB em 1995, quanto no resultado primário do governo, que era positivo em 5,2% do PIB em 1994, caiu para um resultado praticamente nulo em 1995 e foi negativo em 1996 e 1997.

Além dos juros elevados, um grande problema para as contas públicas no período 1995-98 foram os efeitos defasados da nova Constituição, como o aumento das transferências para estados e municípios e o aumento dos benefícios do INSS. Os estados, com aumento do gasto com funcionalismo e peso crescente dos inativos na composição da folha de pagamento, também representaram um fator determinante para a piora das finanças públicas no período. Por outro lado, as receitas do governo central contavam com elementos temporários (como o FSE, IPMF, receita das concessões e aumento da receita de imposto de renda na fonte sobre aplicações financeiras) que deveriam desaparecer e, por isso, geravam uma tendência preocupante para as contas do governo central.

Outro fator a se analisar é a trajetória e a composição da carga tributária no período, já que esta pode prejudicar os investimentos necessários para a adaptação ao novo regime competitivo da economia brasileira. A carga tributária brasileira, de acordo com dados de Riani (2012), passou de 21,8% do PIB em 1988 para 27,8% do PIB em 1994 e chegou a alcançar 29,3% do PIB em 1998, mantendo a trajetória crescente nos anos seguintes. A partir de 1990, os impostos diretos passam a representar maior

34 O FSE desvinculava verbas do orçamento da União, direcionando tais recursos para o fundo e dando uma margem para o governo central remanejar os gastos de acordo a situação das contas públicas.

porcentagem dentre o total de tributos (com exceção de 1993 e 1996), ao contrário do que acontecia nos anos anteriores. Porém, os impostos indiretos ainda representam uma grande parcela, cerca de 48,4% do total tributado, em média, entre 1990 e 1998. Além disso, grande parte destes, segundo Giambiagi e Além (2008), era de impostos cumulativos, o que fez com que os preços dos produtos domésticos ficassem “inchados”, perdendo competitividade tanto em relação aos produtos importados quanto no mercado internacional ao exportar. Assim, a estrutura do sistema tributário brasileiro, com uma participação muito grande de impostos cumulativos em uma elevada carga tributária, torna-se um problema a mais para as empresas se adaptarem a um regime competitivo mais liberalizante.

4.2.2 REGIME MONETÁRIO

O período de mudança para um regime competitivo mais liberalizante foi acompanhado de uma grande preocupação com a inflação, que era o principal problema a ser enfrentado pela política econômica. No fim da década de 1980, a política monetária não foi tão contracionista, tanto na chamada política “feijão com arroz” quanto no Plano Verão, no qual mesmo os elevados juros não foram capazes de conter a demanda agregada. Porém, durante a década de 1990, a política monetária foi utilizada ativamente para controlar a inflação.

No governo Collor, a primeira tentativa foi o Plano Collor I, lançado em março de 1990. O plano provocou o sequestro de liquidez, haja vista que todas as aplicações financeiras que ultrapassassem o limite de Ncr\$ 50.000 foram bloqueadas por um prazo de 18 meses e seriam devolvidas em 12 prestações iguais a partir de setembro de 1991, convertidas pela nova moeda, o Cruzeiro. Assim, a reforma monetária tinha como objetivo reduzir a liquidez da economia para conter a demanda sem a necessidade de juros excessivamente elevados. Porém, segundo Pastore (1990), o Banco Central conseguia controlar apenas o estoque de moeda e não seu fluxo, que é o que de fato geraria a inflação, tornando o plano ineficaz. Dessa forma, rapidamente a oferta de moeda e a liquidez da economia voltaram a crescer poucas semanas após o bloqueio de divisas, gerando um efeito contrário ao que se pretendia com a política monetária. A tabela 4.1, exposta no início desta seção, mostra que houve uma grande expansão

monetária, medida pela variação do M1³⁵, entre 1991 e 1994, apenas sendo freada em 1995 já sob as políticas do Plano Real.

Segundo Lavínia Barros de Castro (2005), o bloqueio de divisas pode ser considerado contrário ao modelo de política econômica neoliberal que o governo pretendia implementar, já que se tratava de uma grave intervenção estatal, que tirava a confiança dos poupadores em investimentos do sistema financeiro, gerando um ambiente de incerteza na economia e prejudicando os investimentos necessários para a adaptação a um regime competitivo mais liberalizante.

Distinto é o quadro em que foi decretado o Plano Real, em 1994. Como foi visto, a primeira fase do plano se tratava de um ajuste fiscal e não se mostrou tão importante quando o plano diagnosticava. Já a segunda fase iniciava a reforma monetária, criando inicialmente uma nova “quase moeda”, a URV, que assumiria primeiramente apenas o papel de unidade de conta. Somente quando a “quase moeda” já estivesse estabilizada e a maioria dos preços da economia estivessem cotados em URV, ela deixaria de ser apenas uma unidade de conta para também assumir o papel de reserva de valor, tornando-se a nova moeda, o Real. A terceira fase concedia poder à unidade de conta e estabelecia as regras de emissão e de lastramento da nova moeda. Segundo Lavínia Barros de Castro (2005), o governo optou por uma política monetária ativa para evitar uma explosão de demanda como havia acontecido em tentativas anteriores de estabilização, assim, o governo aumentou a taxa real de juros e de compulsório (que chegou a ser de 100% sobre os depósitos à vista), e o plano ainda contou com uma fixação de limites máximos para o estoque da base monetária por trimestre, que poderiam ser revistos em até 20%.

Em outubro de 1994, o governo acabou substituindo a âncora monetária por uma âncora cambial. Porém, segundo Giambiagi (2005b), o país se deparava com um *boom* da demanda, certa resistência à queda da inflação e um temor de que pudesse sofrer algo como a crise mexicana (1995), o que levou as autoridades a intensificarem ainda mais a política monetária, apesar de não ser mais a âncora do Real. De acordo com Bacha(1998), para impor restrições adicionais à expansão creditícia que se presenciava, a taxa de juros nominal aumentou ainda mais em março de 1995. Esse movimento ajudou a atrair capital estrangeiro para o país, devido à alta rentabilidade, e aumentou o custo de carregar divisas, freando a demanda agregada.

Em 1996 e 1997, com a continuidade da queda da inflação, constata-se a consolidação da estabilização no país, o que permitiu uma queda das taxas de juros e

35 Papel moeda em poder do público e depósitos à vista.

das taxas de recolhimento compulsório sobre os depósitos à vista, além de uma maior expansão monetária em 1997, o que mostra que o controle da inflação permitiu uma maior flexibilidade da política monetária a partir de 1996. Essa tendência só foi revertida em 1998, quando o governo teve que voltar a adotar política monetária contracionista, aumentando a taxa de juros, como tentativa de encarar o temor de que o Brasil viria a enfrentar uma crise cambial como a do sudeste asiático e a da Rússia.

4.2.3 REGIME CAMBIAL

No fim da década de 1980, o Brasil vinha adotando políticas de desvalorização cambial. Após os efeitos negativos sobre as contas externas com a adoção do câmbio fixo do Plano Cruzado, a política cambial passou a promover desvalorizações cambiais no Plano Bresser, na política “feijão com arroz” do ministro Maílson de Nóbrega e no Plano Verão, em 1989, quando o câmbio foi desvalorizado para depois ser congelado, mantendo uma desvalorização cambial para evitar que as tentativas de estabilização provocassem nova deterioração das contas externas.

Em 1990, com o Plano Collor, o Brasil passou a adotar o regime de taxas de câmbio flutuantes. Essa mudança pretendia alcançar a taxa de câmbio de equilíbrio, porém acabou provocando uma valorização cambial, já que o câmbio vinha desvalorizado pelas políticas anteriores, o que provocara uma pressão de sobrevalorização quando o câmbio flutuou. Com a liberalização financeira promovida pelo governo Collor e a diferença positiva entre a taxa de juros doméstica e a taxa de juros internacional, houve um grande movimento de capitais para o país, principalmente de capitais especulativos. Esse movimento gerava mais uma pressão para a sobrevalorização da taxa de câmbio, prejudicando as exportações, o que levou a nova equipe econômica a intervir no mercado cambial para promover minidesvalorizações no câmbio já em setembro de 1991, mas que se estabilizaram durante 1992.

Com a adoção do Plano Real, em 1994, a política cambial sofreu fortes mudanças, já que passaria a ser utilizada como âncora para a nova moeda, de forma que gerasse uma maior disciplina no processo de formação de preços. Primeiramente, segundo Bacha (1998), foi anunciado que o câmbio estaria fixo em um real por dólar, porém, essa paridade com as elevadas taxas de juros em uma economia com mobilidade de capitais poderia gerar desequilíbrios, o que foi corrigido poucos dias depois, quando foi anunciado que o regime cambial seria de bandas cambiais assimétricas, ou seja, o teto estaria fixo na paridade 1:1, mas o câmbio estaria livre para oscilar nos níveis

abaixo desse teto. Ainda, foram estabelecidas medidas para limitar a entrada de capitais estrangeiros de curto prazo, a fim de evitar uma valorização excessiva do Real.

Porém, com as elevadas taxas de juros em relação às taxas internacionais, houve um grande aumento da entrada de capital estrangeiro, o que provocou rápida valorização da taxa de câmbio nominal e da taxa de câmbio real, já que a inflação estava controlada. Essa sobrevalorização do Real gerou uma pressão extra sobre as empresas nacionais, que tinham que competir com importações ainda mais baratas pela taxa de câmbio valorizada.

Para combater os desequilíbrios do balanço de pagamentos, em março de 1995, o governo promoveu uma desvalorização de 5% do Real e substituiu a banda assimétrica por uma banda cambial flutuante (também podendo flutuar para cima), passando a atuar, na prática, com seguidas minidesvalorizações cambiais, mas que mantinham um câmbio sobrevalorizado. Segundo Bacha (1998), as minidesvalorizações eram pequenas comparadas ao diferencial da taxa de juros interna com a taxa de juros internacional, o que mantinha o incentivo para o capital estrangeiro no país. Essa política foi mantida até 1999, quando o governo brasileiro não conseguiu resistir à perda de reservas internacionais provocada pelo temor de que o Brasil sofresse uma crise cambial, como a crise do sudeste asiático e da Rússia, e o governo teve que deixar o câmbio flutuar, o que provocou forte desvalorização do Real.

Assim, o regime cambial adotado no Plano Real, juntamente com a antecipação do cronograma de redução tarifária para dezembro de 1994 e a adição da Tarifa Externa Comum do Mercosul, provocou um aprofundamento do acirramento da competição com produtos importados para a indústria brasileira, intensificando o movimento em direção a um regime competitivo mais liberalizante. Segundo Kupfer (2003)³⁶:

“Com a edição do Plano Real em 1994, uma nova fase teve início. Câmbio valorizado e taxa de juros elevada – dois dos pilares da gestão macroeconômica do plano de estabilização – e a antecipação do término do cronograma de redução tarifária para dezembro de 1994, com a adoção da Tarifa Externa Comum do Mercosul, foram os principais traços do novo regime competitivo implantado no país. Essas medidas equivaleram na prática a um aprofundamento do grau de exposição internacional da indústria brasileira, dando início à fase de abertura efetiva que perdurou até a desvalorização cambial.”

36 KUPFER, David. A Indústria Brasileira Após 10 anos de liberalização econômica. Artigo apresentado no seminário Brasil em Desenvolvimento. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Outubro de 2003. p.3

Assim, Kupfer (2003) deixa clara a importância do Plano Real, tanto pelas mudanças na política monetária quanto pelas mudanças na política cambial, para a mudança em direção a um regime competitivo mais liberalizante no Brasil, intensificando as mudanças iniciadas ainda em 1988.

4.3 FLUXO DE MERCADORIAS

Como foi descrito na introdução desta dissertação, um dos mais importantes parâmetros que regulam o fluxo de mercadorias são as tarifas de importação, as chamadas barreiras alfandegárias, que podem facilitar ou dificultar a entrada de produtos importados. Para apresentar a evolução das tarifas de importação segue a tabela 4.2, com a estrutura tarifária do Brasil sobre produtos industrializados entre 1989 e 2001 com dados da Organização Mundial de Comércio (OMC).

Tabela 4.2: Estrutura tarifária sobre produtos industrializados

Ano	Média Simples	Média Ponderada	Desvio Padrão	Intervalo
1989	45,7	32,73	19,15	0- 85
1990	33,06	18,78	19,28	0 - 105
1991	26,67	16,08	16,66	0 - 85
1992	21,94	15,85	13,65	0 - 65
1993	14,56	13,76	8,47	0 -40
1994	13,31	14,17	8,37	0 - 40
1995	13,53	12,95	7,01	0 - 33
1996	13,91	14,34	8,83	0 - 70
1997	13,58	14,48	7,84	0 - 63
1998	16,42	16,32	7,43	0 - 49
1999	16,19	13,96	7,05	0 - 35
2000	15,96	12,7	6,9	0 - 35
2001	14,44	10,36	7,14	0 - 35

Fonte: Organização Mundial de Comércio (OMC)

Os dados da OMC nos permitem fazer uma análise a partir de 1989, mostrando as mudanças mais intensas em direção a uma estrutura tarifária de um regime competitivo liberalizante, porém, as mudanças iniciaram ainda em 1988, para depois serem intensificadas a partir do governo Collor. Segundo dados de Averbug (1999), a tarifa média era de 51,3% em 1988, com uma tarifa máxima de 105%, mostrando que houve uma grande queda entre 1988 e 1989, já que os dados da OMC mostram uma tarifa média de 45,7% em 1989. Ainda, segundo o autor, no período foi abolida grande parte dos regimes especiais de importação e foram unificados diversos tributos incidentes sobre as compras externas, tornando a estrutura de proteção mais transparente. Porém, de acordo com Kupfer (2003), essa reforma do final da década de

1980 foi apenas uma preparação para a liberalização comercial que se seguiria e não provocou impactos efetivos sobre o saldo comercial ou sobre a corrente de comércio.

Em 1990, com o governo Collor e a nova política de cunho neoliberal baseada nos princípios do Consenso de Washington, a liberalização do fluxo de mercadorias foi intensificada com a nova Política Industrial e de Comércio Exterior. Ainda em março de 1990, a nova política eliminou grande parte das barreiras não-tarifárias e, em janeiro de 1991, foi definido, através da Portaria MEFP nº 58, um cronograma de redução das tarifas de importação, que deveriam reduzir gradualmente até atingir, em 1994, uma tarifa média de 14%, tarifa máxima de 40% e um desvio padrão inferior a 8%. Segundo Averbug (1999), a estrutura tarifária foi definida da seguinte forma:

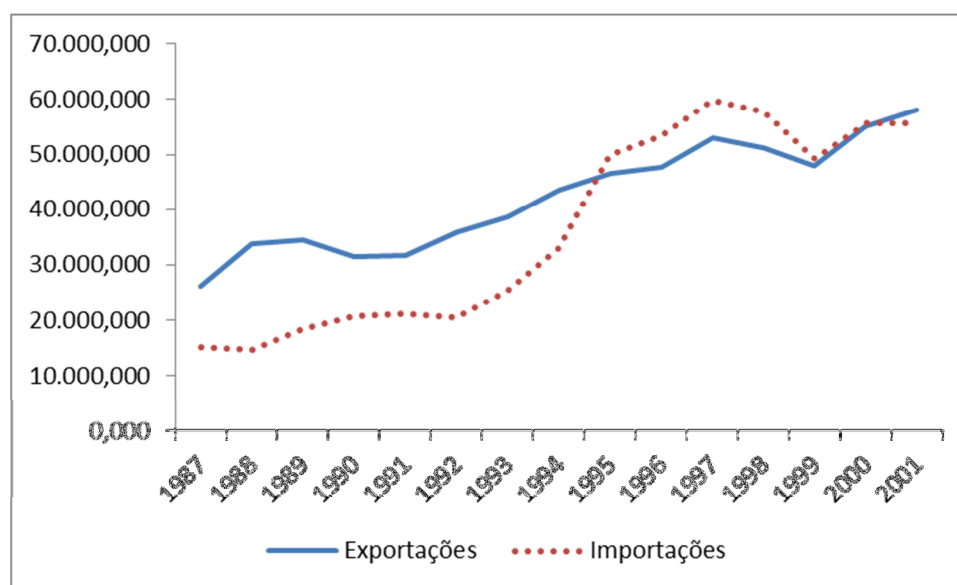
- Produtos sem similar nacional, com nítida vantagem comparativa e proteção natural elevada ou *commodities* de baixo valor agregado receberam alíquota nula;
- Manutenção de alíquota de 5% para produtos que já possuíam esse nível tarifário em 1990;
- Tarifas de 10% a 15% foram destinadas aos setores insumidores dos bens com tarifa nula.
- A maior parte dos produtos manufaturados recebeu a alíquota de 20%, enquanto as indústrias de química fina, trigo, massa, toca-discos, videocassete e aparelhos de som teriam 30%; e
- Os setores automobilísticos e de informática teriam proteção nominal de 35% e 40%, respectivamente.

Assim, pode-se observar que havia certa dispersão entre as tarifas e uma preocupação de proteger certos setores considerados importantes para a indústria do país³⁷. Ainda assim, como mostra a tabela 4.2, o desvio padrão caiu mais de 50% entre 1990 e 1993, chegando a 8,47, enquanto a tarifa média caía gradualmente em direção à meta de 14%, que viria a ser alcançada em 1994, dentro do cronograma do governo. Esse cronograma de reduções tarifárias foi concluído em 1994, o que intensificou a liberalização do fluxo de mercadorias durante a adoção do Plano Real. Ainda, em 1996 todas as proibições de importação haviam sido extintas.

37 Contaram com tarifas mais elevadas os produtos com maior conteúdo tecnológico, com alto grau de encadeamento ou com baixa competitividade (eletrônicos de consumo).

Porém, a maior mudança do Plano Real nos parâmetros que regulam o fluxo de mercadorias foi a mudança no regime cambial descrita na seção anterior. Como foi visto, a adoção de um regime de bandas cambiais provocou uma sobrevalorização do Real e o aumento da competição da produção doméstica com os produtos importados, que ficaram ainda mais baratos pelos efeitos do câmbio sobrevalorizado e da continuidade das reduções tarifárias. Essas mudanças provocaram uma grande expansão das importações, enquanto as exportações cresciam apenas moderadamente, já que os poucos instrumentos utilizados³⁸ para promovê-las durante o início da década de 1990 tiveram um alcance apenas limitado. As mudanças no fluxo de mercadorias podem ser vistas no gráfico 4.1, que apresenta as exportações e importações de bens entre 1988 e 2001. Como pode-se observar no gráfico, apesar da liberalização comercial ter iniciado em 1990, o grande salto das importações se deu entre 1993 e 1995, quando as importações aumentaram 98% em apenas dois anos, enquanto as exportações cresceram apenas 20%, o que mostra a importância do regime cambial adotado no Plano Real para intensificar a abertura, que havia iniciado com as reduções tarifárias.

Gráfico 4.1: Exportações e Importações do Brasil
(em US\$ milhões - FOB)



Fonte: IPEA

38 Como exemplo, instrumentos setoriais como as Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs), incentivos à Zona Franca de Manaus (ZFM) e incentivos fiscais para a compra de bens de capital e para exportadores, que haviam sido eliminados anteriormente, voltaram a ser utilizados, porém, tiveram um impacto muito limitado no fluxo de mercadorias, frente aos fortes impactos da redução tarifária e do câmbio sobrevalorizado.

Essa rápida expansão das importações fez com que o elevado superávit em conta corrente se transformassem em déficit já em 1995. Essa mudança provocou um pequeno viés de alta nas tarifas de importação e da dispersão das tarifas entre 1996 e 1998, como pode ser observado na tabela 4.2, mas, ainda assim, a tarifa média estava em um nível bem abaixo do que estava no final da década de 1980. Ao desagregar os dados da OMC, pode-se observar que os setores que tiveram o maior aumento das tarifas foram os de bens de capital e o de matérias-primas e produtos intermediários, o que apresenta um aspecto negativo para grande parte da indústria brasileira que é dependente da importação de bens de capital para aumentar a sua capacidade tecnológica e alcançar uma produtividade que permita competir com as importações num regime competitivo mais liberalizante. Outro setor que contou com elevada proteção em relação aos demais foi o de automóveis e outros veículos, com acordos setoriais que incluíam aumento das tarifas, cotas de importação, redução de tarifas para a importação de veículos pelas montadoras e redução das tarifas sobre a importação de bens de capital, matérias-primas, insumos, peças e componentes.

Esse período de déficits comerciais, de acordo com Bonelli, Veiga e Brito (1997), ainda levou o governo a adotar algumas medidas não-tarifárias, como custos bancários maiores para emissão de guias de importação, de algumas taxas portuárias e aeroportuárias e de taxa incidente (de 25%) sobre os fretes de importação, além da exigência de certificados de qualidade para alguns setores. Por outro lado, os incentivos para as exportações se concentraram em desonerações fiscais, financiamento (com o Finamex do BNDES e o Proex do Banco do Brasil) e seguros para a exportação. O conjunto dessas medidas com o viés de alta das tarifas ajudou o país a estabilizar o fluxo de mercadorias a partir de 1998, o que possibilitou a continuação das reduções tarifárias e da dispersão das tarifas a partir de então.

Além da profunda redução tarifária e do câmbio sobrevalorizado, outro ponto fundamental para compreender o fluxo de mercadorias do Brasil no período é o acordo de integração do Mercosul. O acordo assinado em 1991 promoveu uma redução gradativa das tarifas de importação entre os países do Mercosul e a partir de 1º de janeiro de 1995, como previsto pelo Tratado de Assunção, a grande maioria dos produtos comercializados entre os países membros já circulava isenta de impostos, embora cada país tivesse uma lista de exceções com produtos considerados vulneráveis à competição externa. Essa forte redução tarifária entre os países do bloco, como esperado, provocou um grande aumento do fluxo de mercadorias entre os países. Entre 1991 e 1997, segundo dados de Averbug (1998), as exportações intra-zona passaram de

11,1% para 24,7% do total das exportações, apresentando um crescimento anual médio de 21,6%. Assim, os países do Mercosul ganharam um peso crescente tanto nas exportações quanto nas importações brasileiras, além de possibilitar maiores ganhos de escala para as indústrias nacionais.

Assim, o fluxo de mercadorias do Brasil no período em direção a um regime competitivo mais liberalizante contou com uma profunda redução tarifária, ainda que com a preocupação de conceder alguma proteção para determinadas indústrias, e com o acordo do Mercosul, com tarifas ainda menores entre os países membros, intensificando o fluxo, e, num segundo momento, com uma sobrevalorização do Real, o que provocou um barateamento ainda maior das importações e um grande aumento da pressão competitiva sobre as empresas brasileiras.

4.4 FLUXO DE CAPITAIS E TECNOLOGIA

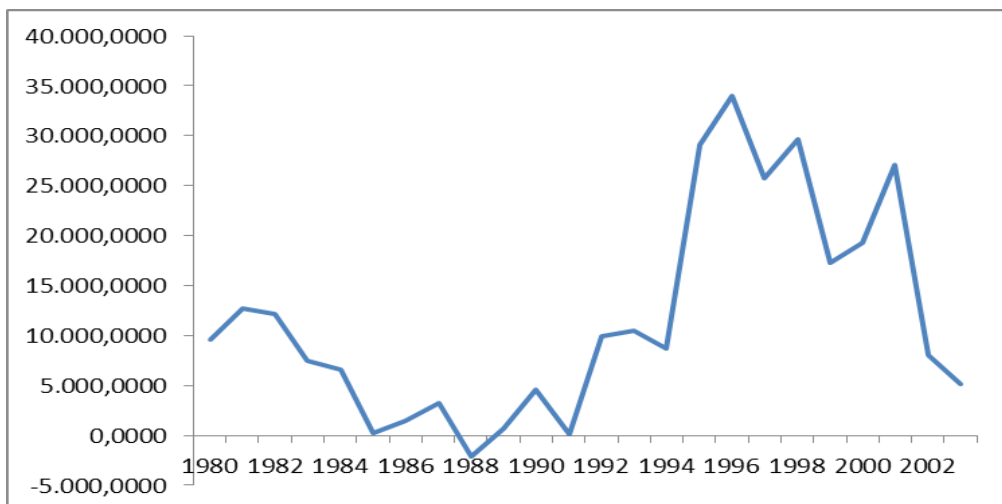
Com a crise da dívida externa, a década de 1980 foi marcada pelo baixo fluxo de capital em direção ao Brasil, assim como aos demais países da América Latina. Porém, esse cenário internacional começou a mudar em 1989, com o Plano Brady, que pretendia renegociar a dívida dos países em desenvolvimento e inclui-los novamente no fluxo de capital internacional, e a queda das taxas de juros dos países desenvolvidos. No Brasil, ganhou mais intensidade com o governo Collor e a mudança da agenda política se alinhando com as medidas do Consenso de Washington, promovendo uma liberalização financeira para o exterior e voltando a inserir o Brasil no mercado de capitais internacional.

Durante o governo Collor, a liberalização financeira ganhou mais força em 1991, quando houve uma melhor adequação do marco regulatório para o fluxo de capitais e uma flexibilização da entrada de investidores estrangeiros no mercado financeiro brasileiro. Segundo Freitas e Prates (2001), uma das principais medidas da liberalização financeira foi em relação ao mercado acionário, com a criação do Anexo IV à Resolução nº 1.289/87, que permitia a entrada direta de investidores institucionais estrangeiros no mercado acionário doméstico (tanto primário quanto secundário) e não estariam sujeitos a critérios de composição, capital mínimo inicial e período de permanência. Ainda foram criados mecanismo para facilitar que as empresas residentes pudessem emitir títulos de dívida no mercado financeiro internacional, ajudando a adequar o marco regulatório brasileiro ao modelo contemporâneo de financiamento internacional.

Outras medidas foram destinadas a facilitar a saída de capitais do país, o que melhorava a segurança de investimentos estrangeiros, como a flexibilização em 1992 da CC-5 (contas de não-residentes no mercado de câmbio flutuante), fazendo com que o volume de moeda estrangeira a ser repatriado não necessitasse mais respeitar valores internalizados previamente, e a extinção da incidência de imposto suplementar de renda sobre as remessas de lucros e dividendos. Assim, o país passou a conceder uma garantia ao investidor estrangeiro, que passava a ter maior facilidade para retirar o capital do país.

Todas essas mudanças do marco regulatório ajudaram a liberalizar o fluxo de capitais e dar maior segurança ao investidor estrangeiro, o que, juntamente com as mudanças do cenário internacional (queda da taxa de juros dos países desenvolvidos, Plano Brady e Consenso de Washington), contribuiu para um grande aumento do fluxo líquido de capitais para o Brasil. Esse movimento pode ser visto no gráfico 4.2, que apresenta o saldo da conta capital e financeira do balanço de pagamentos do Brasil, mostrando que houve um grande aumento da entrada líquida de capitais entre 1991 e 1992, quando passou de um saldo praticamente nulo para cerca de US\$ 10 bilhões. Porém, como destaca Holland e Veríssimo (2008), a maior parte desse aumento do fluxo de capital para o Brasil entre 1990 e 1994, como consequência do Anexo IV à Resolução nº 1.289/87 e a possibilidade de maiores ganhos na bolsa de valores brasileira comparados aos ganhos nas bolsas de valores dos países desenvolvidos, tratava-se de investimentos em portfólio, ou seja, um capital de natureza mais volátil e sujeito a mudanças rápidas de acordo com as expectativas dos agentes.

Gráfico 4.2: Conta Capital e Financeira
(Saldo em US\$ milhões)



Fonte: IPEA

Outro momento de grande aumento do fluxo líquido de capital para a região foi entre 1994 e 1995, quando passou de US\$ 8,7 bilhões para US\$ 29 bilhões e manteve-se estável até 1998. Primeiramente, a própria política macroeconômica do Plano Real estimulou esse grande aumento do fluxo líquido de capital para o Brasil. A estabilidade dos preços alcançada com o Plano Real ajudou a encorajar as empresas internacionais a investirem no país, já que um cenário de elevada inflação, como o país se encontrava anteriormente, dificulta a formação de expectativas dos agentes, elevando os riscos dos investidores. A política cambial adotada no plano também ajudou a reduzir as incertezas da economia e ajudar na formação de expectativas dos agentes, já que acreditava-se na paridade cambial e, assim, não havia temor de que o câmbio sofresse uma significativa desvalorização, o que prejudicaria os ganhos realizados dos investidores estrangeiros³⁹. Ainda, a política monetária adotada, com elevadas taxas de juros utilizadas como forma de contenção de demanda, ajudou a estimular a entrada de capital estrangeiro no país, ainda mais com as baixas taxas de juros adotadas pelos países desenvolvidos desde o início da década. Assim, o regime macroeconômico do Plano Real foi fundamental para aumentar o fluxo de capital para o país, já que possibilitaram um diferencial de taxa de juros considerável, com um risco limitado pela política cambial e a estabilidade macroeconômica.

Além das mudanças das políticas macroeconômicas, assim como nos primeiros anos da década, o maior fluxo de capital para o Brasil após a estabilização também

³⁹ Porém, este cenário de confiança na estabilidade cambial começou a mudar a partir de 1995.

contou com maior flexibilização na legislação relacionada aos fluxos de capital em portfólio, como apresenta Holland e Veríssimo (2008). Porém, os investimentos em portfólio perderam significativa participação no total dos capitais em direção ao Brasil. Segundo Freitas e Prates (2001), o mercado americano passou a oferecer investimentos de maior rentabilidade, que passaram a concorrer com os investimentos em portfólios nos mercados emergentes, e as crises da Ásia e da Rússia provocaram impactos estruturais no mercado de ações dos países emergentes, afetando negativamente a demanda por ativos dos investidores estrangeiros. Assim, embora o fluxo líquido de investimento em portfólio ainda tenha sido positivo na segunda metade da década de 1990, houve uma significativa queda na participação do total do fluxo de capitais, principalmente em relação a 1994, e deixou de ser a maior parte já em 1997, quando o investimento direto estrangeiro passou a ter maior representatividade no fluxo de capital em direção ao Brasil.

Esse movimento de aumento do investimento direto estrangeiro, fator fundamental do fluxo de capital para o país no final da década de 1990, se deve, em parte, às grandes privatizações do governo Fernando Henrique Cardoso. Estas iniciaram no Brasil ainda durante os anos 1980, com a “reprivatização” de empresas da carteira do BNDES e passou a ter um marco regulatório com o Plano Nacional de Desestatização do governo Collor, mas foi a partir de 1995 que as privatizações alcançaram as maiores receitas, durante a fase também chamada de “fase das megaprivatizações”, com a privatização de serviços públicos. Segundo Kupfer (2003), o fluxo de investimento direto estrangeiro aumentou exponencialmente entre 1995 e 2000, com parcela importante desse ingresso sendo direcionada para as privatizações, que chegou a representar 48% do fluxo de capital externo para o Brasil em 1996, segundo dados do autor.

Em relação às privatizações também houve mudanças na regulação. Segundo Giambiagi (2005), foi necessária uma emenda constitucional, que abriu os setores de energia e mineração (os setores que mais contribuíram para a entrada de capital estrangeiro via privatizações) à possibilidade de exploração por parte do capital estrangeiro e mudou o conceito de empresa nacional, permitindo que firmas com sede no exterior passassem a dispor do mesmo tratamento que as empresas constituídas por brasileiros. Ainda, a privatização como uma das prioridades da política econômica, segundo Giambiagi e Além (2008), passou a ser um sinalizador de comprometimento do Estado com as reformas de estado que o mercado internacional recomendava, o que também contribuiu para melhorar o fluxo de capitais para o país.

Assim, grande parte do investimento direto estrangeiro destinado ao Brasil foi apenas uma transferência de propriedade, seja de empresas públicas ou, posteriormente, de empresas privadas. De acordo com Rocha e Kupfer (2002), em estudo com as 300 maiores empresas brasileiras (em receita líquida), entre 1996 e 1999 houve grande transferência de receita das empresas nacionais, independente da natureza pública ou privada, para as empresas multinacionais, marcando uma fase de desnacionalização da indústria brasileira. Assim, observou-se maior presença das empresas multinacionais no mercado brasileiro, mas sem afetar significativamente a capacidade produtiva, pois grande parte do fluxo de investimento direto estrangeiro era apenas uma transferência de propriedade. Dessa forma, embora autores como Behrman e Wallender (1976) e Kim (1990) defendam a presença de empresas multinacionais como a maior fonte de transferência tecnológica internacional, esse movimento não contribuiu significativamente para o fluxo de tecnologia no Brasil, dado que foi, em grande parte, apenas uma mudança de mãos de empresas já existentes.

O fator fundamental para o fluxo de tecnologia no Brasil, principalmente após a estabilização, foi a importação de máquinas e equipamentos, o que possibilitou a incorporação de práticas de qualidade e de inovações redutoras de custo⁴⁰. Com a abertura comercial, valorização cambial e a estabilização do Plano Real, houve uma explosão de importação de bens e capital, e, para Kupfer (2003), esse movimento indica que o aumento da produtividade na indústria brasileira decorreu principalmente da substituição de máquinas e equipamentos obsoletos. O autor também cita Lisboa, Menezes-Filho e Schor (2002), que concluem que a redução das tarifas dos insumos importados foi a principal responsável pelo crescimento da produtividade das firmas brasileiras no período. Assim, com a mudança para um regime competitivo mais liberalizante, o maior fluxo de tecnologia para o Brasil se deu pela importação de bens de capital, relacionando-se com a liberalização do fluxo de mercadorias, através da renovação de equipamentos e processos produtivos que se encontravam muito defasados⁴¹. Porém, segundo Kupfer (1998), o aumento da importação de bens de capital deve ter se direcionado mais para a modernização do parque industrial e pouco acrescentou à capacidade de produção existente na década de 1980, sem ajudar numa trajetória de crescimento sustentado da produtividade.

40 Segundo Bielschowsky (1998), durante a década de 1990, os principais objetivos do investimento das empresas brasileiras eram para redução de custos e reposição dos equipamentos.

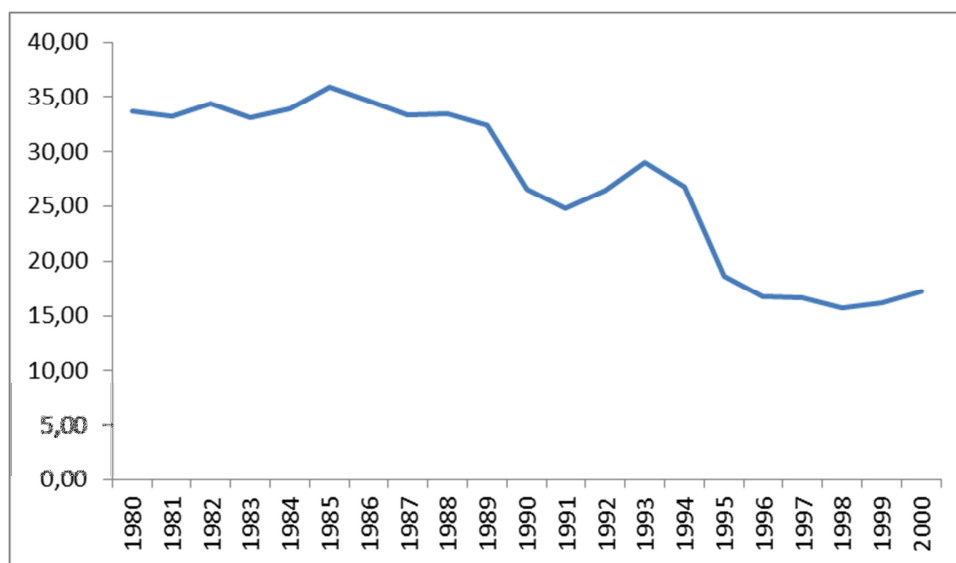
41 Segundo pesquisa PINTEC 2000, a percepção majoritária (78%) entre 1998-2000 era de que a inovação se faz através da importação de máquinas e equipamentos.

Assim, seja pelo fluxo de capital (através das empresas multinacionais) seja pelo fluxo de mercadorias (pela importação de bens de capital), o movimento em direção a um regime competitivo mais liberalizante não conseguiu promover um fluxo de tecnologia capaz de acrescentar significativamente a capacidade produtiva e tecnológica existente no Brasil. Em geral, a maior presença de empresas multinacionais apenas se tratou de uma desnacionalização da indústria brasileira, enquanto o grande aumento da importação de bens de capital foi direcionado à modernização do parque industrial, que se encontrava obsoleto.

4.5 ESTRUTURA PRODUTIVA

Primeiramente, observa-se o comportamento da indústria de transformação em resposta às mudanças no regime competitivo brasileiro. Como o gráfico 4.3 apresenta, a indústria de transformação vinha representando uma participação estável sobre o total do valor adicionado no produto brasileiro. Porém, em 1990, com o primeiro momento de abertura promovido pelo governo Collor, a indústria caiu para 26,5% do valor adicionado do produto brasileiro, após ter sido de 32,4% em 1989, e continuou caindo em 1991. Entre 1992 e 1993 a indústria de transformação volta a se recuperar, alcançando 29%, mas a partir de 1994, com o aprofundamento de um regime competitivo ainda mais liberalizante, apesar da indústria de transformação continuar crescendo em termos de produção, passa a perder participação abruptamente, alcançando 18,6% já em 1995 e continuando em queda até alcançar 15,7% em 1998, mantendo-se razoavelmente estável nos anos seguintes.

Gráfico 4.3: Participação (em %) da indústria de transformação por valor adicionado no produto brasileiro a preços correntes



Fonte: IPEA

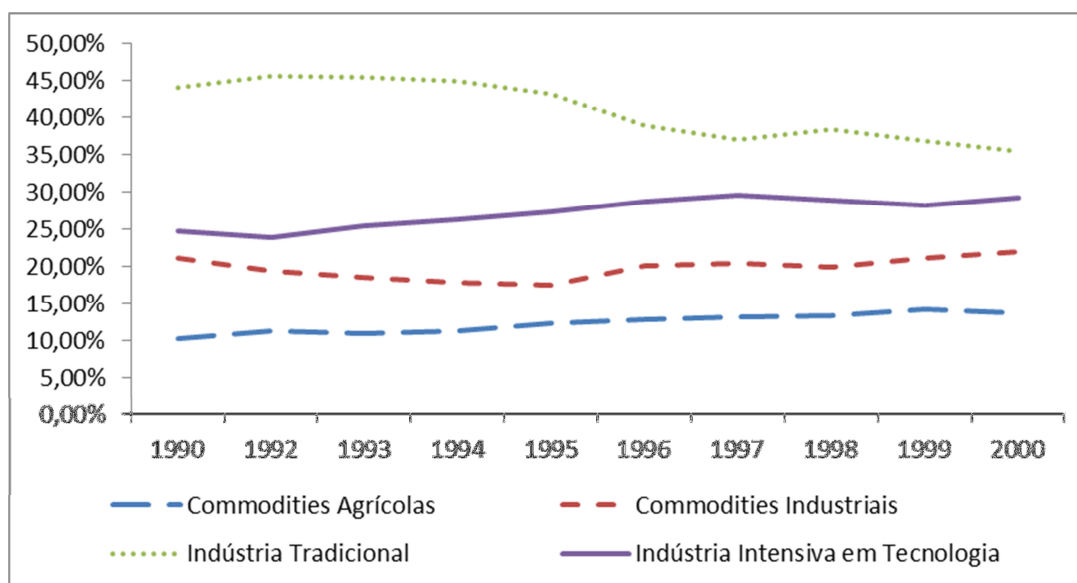
Esse movimento apresentado pelo gráfico 4.3 mostra como a mudança para um regime competitivo liberalizante fez a indústria de transformação perder participação no total do valor adicionado no produto brasileiro e que esse impacto foi ainda maior após a estabilização, confirmando que a estabilização, juntamente com os impactos da valorização do câmbio e da redução tarifária após o Plano Real, aprofundou o grau de exposição internacional da indústria de transformação brasileira, que não conseguiu acompanhar o crescimento dos demais setores da economia.

Segundo Kupfer (1998), a partir de 1992 a recuperação da indústria total em termos de produção foi acompanhada por uma queda do emprego, o que pode indicar uma melhora da produtividade, como diversos autores defendem (Gonzaga, 1996; Amadeo e Soares, 1996; Bonelli, 1996). Porém, segundo Kupfer (2003), boa parte dos ganhos de produtividade foram devidos à renovação seletiva e pontual de equipamentos ou processos produtivos que se encontravam muito defasados, indicando que, apesar de haver um aumento da produtividade na indústria, não há evidência de que tenha ocorrido uma mudança que sustente o aumento da produtividade no longo prazo. Ainda, Ferraz, Kupfer e Haguenaer (1996), argumentam que esse aumento de produtividade que proporcionou uma sobrevida à indústria foi alcançado através de um comportamento defensivo de reduções de custos minimizadoras de investimento, que prejudica o potencial de expansão de longo prazo. Assim, a queda de participação da indústria no valor adicionado do produto brasileiro foi acompanhada por um aumento

de produtividade, porém, esse aumento não foi acompanhado de mudanças que possibilitassem um aumento de produtividade sustentado no longo prazo.

Para analisar os impactos sobre a estrutura produtiva do país consequentes da mudança em direção a um regime competitivo mais liberalizante, utilizou-se os dados do IBGE, da Pesquisa Industrial Anual (PIA), que nos permitem desagregar a indústria manufatureira nos quatro setores da metodologia do GIC IE/UFRJ. Entretanto, há a uma mudança de metodologia na PIA em 1996, quando os dados ficam mais desagregados, permitindo uma análise melhor das mudanças na estrutura produtiva a partir de então, porém, provoca uma quebra no gráfico entre 1995 e 1996. Ainda assim, os dados são úteis para observar o comportamento da estrutura produtiva do Brasil diante da mudança para um regime competitivo mais liberalizante. Os dados sobre a estrutura produtiva do Brasil separando os setores pela metodologia do GIC IE/UFRJ estão expostos no gráfico 4.4, a seguir.

Gráfico 4.4: Indústria Brasileira (valor da produção) por Setores entre 1990-2000



Fonte: IBGE

Como é apresentado no gráfico 4.4, que reflete as mudanças durante o momento em direção a um regime competitivo mais liberalizante, com as reformas do governo Collor e, posteriormente, o Plano Real, não houve grandes mudanças na estrutura produtiva brasileira durante esse período, porém, o que chama mais atenção é a queda do setor de indústria tradicional. Apesar de parte considerável dessa mudança ser explicada pelas mudanças de metodologia da PIA em 1996, o que representa uma quebra no gráfico, a indústria tradicional já vinha perdendo participação no valor da produção entre 1990 e 1995, apesar de ser uma queda mais moderada, e continuou

perdendo participação entre 1996 e 2000 (quando os dados são desagregados e permitem uma análise mais realista), quando passou de 39% para 35%. Desagregando os dados do IBGE, os setores que mais contribuíram para essa queda foram as indústrias de têxtil e de vestuário e calçados, enquanto as indústrias de fumo, alimentos e bebidas contribuíram positivamente, ajudando a atenuar a queda. Ainda segundo Kupfer (1998), no setor de indústria tradicional as inovações são geradas fora do setor. Dessa forma, o acesso mais fácil a bens de capital possibilitado pela abertura pode ter beneficiado as indústrias tradicionais, por outro lado, estas passaram a sofrer forte concorrência das importações, principalmente após a valorização cambial do Plano Real, o que acabou provocando uma queda da participação desse setor.

Já o setor de indústria intensiva em tecnologia apresentou um aumento de participação do valor da produção brasileira, principalmente entre 1990 e 1995. Segundo dados de Kupfer (1998), esse aumento da participação da indústria intensiva em tecnologia se deve ao dinamismo da indústria de bens duráveis no período, principalmente do setor automotivo, entre 1990 e 1993, e de produtos e equipamentos eletrônicos e de aeronaves, após o Plano Real, enquanto as demais indústrias intensivas em tecnologia chegaram a perder participação no total do valor da produção brasileira. Assim, grande parte do aumento da indústria intensiva em tecnologia após as mudanças para um regime competitivo mais liberalizante se deu por setores de bens de consumo duráveis, que não têm a capacidade de difundir a tecnologia nos demais setores da economia.

Cabe ressaltar ainda que os setores de automóveis e de aeronaves, que contribuíram significativamente para a indústria intensiva em tecnologia ganhar participação na estrutura produtiva, contaram com medidas diferentes dos demais setores, como uma tarifa mais elevada durante o processo de abertura comercial, incentivos fiscais, equalização da taxa de juros e financiamento para as exportações, contando, assim, com uma proteção em relação aos demais setores e seguindo um caminho diferente do modelo adotado. Assim, o aumento da participação do setor de indústria intensiva em tecnologia se deve, em grande parte, à política industrial e não a um ganho de produtividade deste setor provocado pelo regime competitivo mais liberalizante. Apesar da indústria intensiva em tecnologia se beneficiar da maior importação de máquinas e equipamentos, como citado na seção sobre o fluxo de capital e tecnologia, segundo Kupfer (1998), o aumento da importação de bens de capital deve ter se direcionado mais para a modernização do parque industrial e pouco acrescentou à capacidade de produção existente no fim da década de 1980. Ainda, na indústria

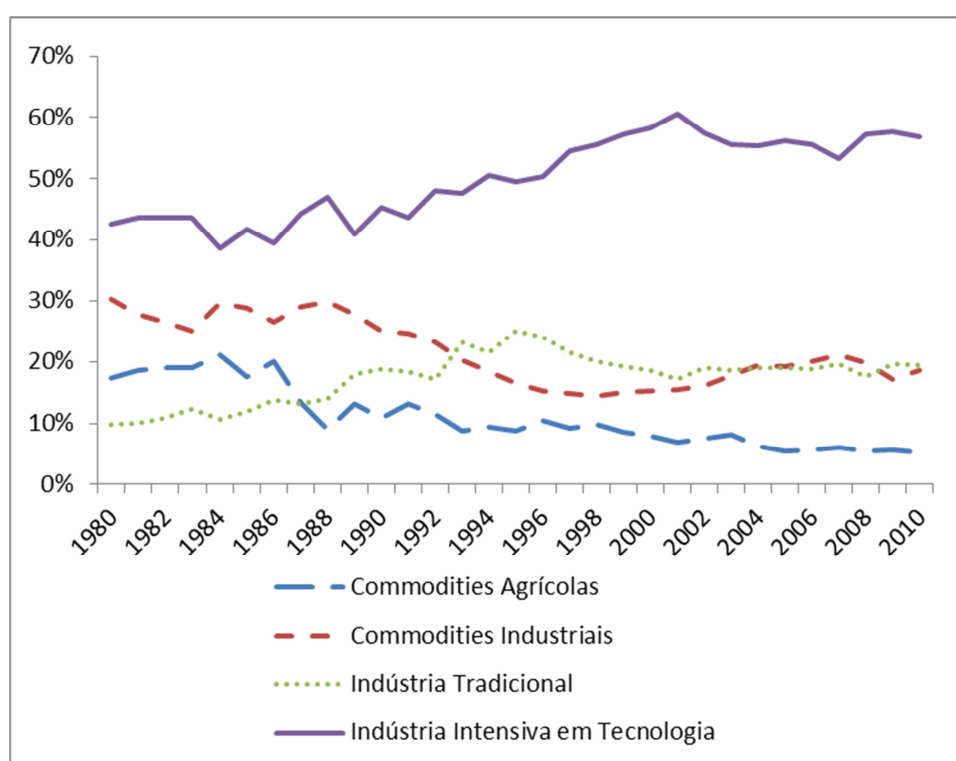
intensiva em tecnologia é a capacidade inovativa o fator crítico de sucesso competitivo, definindo, em grande parte, o padrão de concorrência nesse setor, o que tende a prejudicar as empresas nacionais em um ambiente competitivo liberalizante, no qual têm que competir com empresas multinacionais com maiores investimentos em atividades de P&D, além de maior conhecimento acumulado nessas atividades.

Já os setores de commodities têm comportamentos diferentes. As commodities industriais tiveram queda entre 1990 e 1995, mas se recuperaram a partir de então, puxadas principalmente pela indústria química, atingindo a mesma participação no valor da produção brasileira que representava no início da década. Por outro lado as commodities agrícolas apresentaram um constante aumento, apesar de moderado, passando de 10% em 1990 para 14% em 1999, impulsionada principalmente por indústrias do setor de alimentos, como açúcar, o que mostra que o regime competitivo mais liberalizante fez com que os setores nos quais o país já tinha vantagens comparativas se fortalecessem, ganhando participação no valor total da produção. Segundo Kupfer (1998), os setores de commodities no Brasil já exploravam o mercado mundial, não sofrendo com esses impactos no momento de abertura da economia brasileira. Por outro lado, os setores de commodities foram beneficiados pelo maior acesso a fontes de financiamento, ativo fundamental para esse grupo industrial. Assim, o fato destes estarem inseridos no mercado internacional e a abundância de recursos naturais no país possibilitaram uma melhor adaptação ao regime competitivo, além de poderem se beneficiar das vantagens, como financiamento e bens de capital. Mesmo na indústria tradicional, os setores que ganharam participação, ajudando a atenuar a queda do setor, foram os de alimentos, bebidas e fumo, relacionados a recursos naturais abundantes no país e com certa experiência no mercado internacional.

Assim, os principais efeitos sobre a estrutura produtiva, em valor de produção, das mudanças em direção a um regime competitivo mais liberalizante foram a queda da participação dos setores de indústria tradicional e aumento da participação dos setores de commodities agrícolas e de indústria intensiva em tecnologia, porém, o crescimento da indústria intensiva em tecnologia se deve a subsectores que contaram com proteção tarifária e incentivos setoriais. Assim, além dos setores que tiveram proteção, destoando do modelo adotado, o que se pode observar com a mudança para um regime competitivo mais liberalizante é, em geral, uma tendência de maior participação para setores nos quais o país já estava inserido no mercado internacional e relacionados a recursos naturais abundantes no país, porém, com menor valor adicionado para a economia.

Como foi visto na seção sobre o fluxo de mercadorias, houve um crescimento moderado das exportações e uma explosão das importações, principalmente após 1993, provocando um grande crescimento na corrente de comércio durante as mudanças para um regime competitivo mais liberalizante. Para observar as possíveis mudanças na estrutura produtiva em relação às exportações e às importações segue-se a mesma metodologia separando a indústria pelos setores do GIC IE/UFRJ, mas a base de dados utilizados é da COMTRADE. Esse agrupamento segue no Gráfico 4.5 e no Gráfico 4.6 a seguir, que mostram, respectivamente, a participação desses quatro setores no total das importações e exportações industriais, excluindo-se a indústria do petróleo.

Gráfico 4.5: Estrutura de importações brasileiras por setores



Fonte: COMTRADE

Como se observa no gráfico 4.5, que apresenta as importações brasileiras divididas por setores na metodologia do GIC IE/UFRJ, o setor de commodities industriais apresenta a maior queda em termos de participação no valor das importações a partir de 1989, passando de 28% do valor total das importações em 1989 para apenas 15% em 1998. Desagregando os dados do *Comtrade*, pode-se observar que os subsetores que apresentaram maior queda de participação foram os de carvão e coque, de minerais metálicos, e de química. O setor de commodities agrícolas praticamente não se alterou no período, mantendo-se com uma participação de 9% no valor total das

importações em 1999, a mesma participação de 1988, apesar de apresentar pequenas oscilações durante o período, porém, também apresenta uma tendência de queda da participação nas importações, apesar de moderada. Após atingir a participação de 9% em 1988, o setor de commodities agrícolas voltou a subir para 13% em 1989 (mesma participação de 1987) e passou a perder participação continuamente nos anos posteriores.

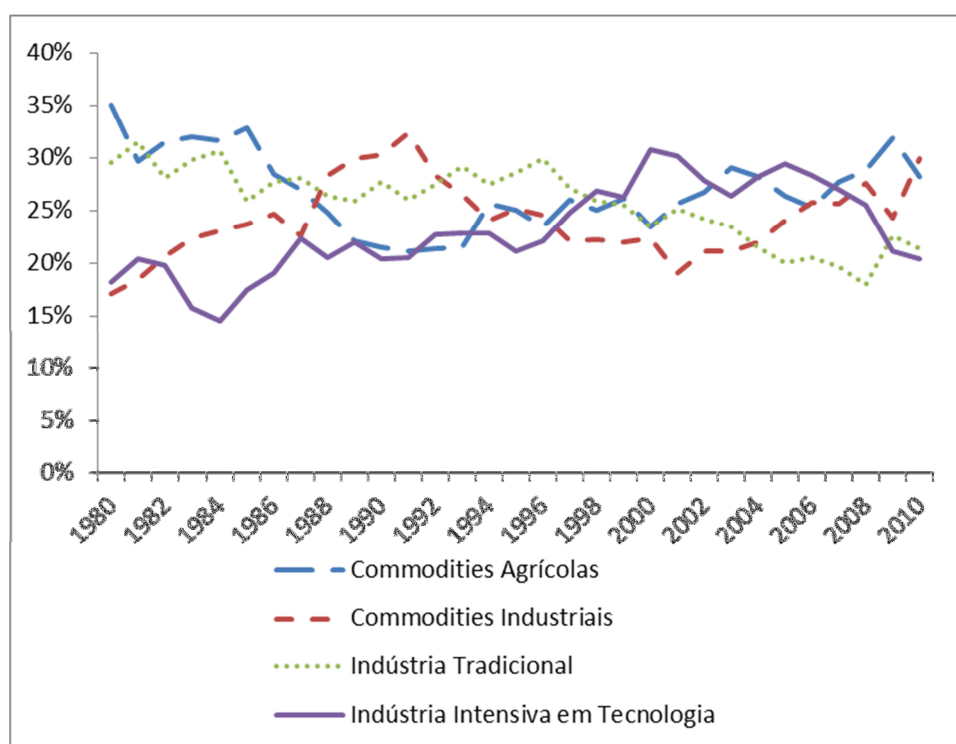
A indústria tradicional apresentou um aumento da participação nas importações até 1995, seguindo uma tendência já apresentada nos anos anteriores à liberalização, e depois apresentou uma queda de participação, porém mantendo-se com uma participação mais elevada do que anteriormente. Este setor representava 14% das importações em 1988, passou a representar 25% em 1995 e perdeu participação a partir de 1997. No geral, a maioria dos subsetores da indústria tradicional ganhou pequena participação no total das importações, mas os que mais contribuíram para o aumento da participação das importações de indústria tradicional até 1995 foram os de preparados de farinha de trigo e o de produtos plásticos, que representavam 1% cada do total das importações em 1988 e passaram a representar 3% cada em 1995.

O setor de indústria intensiva em tecnologia manteve a tendência de uma elevada participação nas importações brasileiras e continuou aumentando sua participação, passando de 44% em 1987 para 48% em 1993 e ganhando novo impulso com as mudanças do Plano Real, chegando a alcançar 55% das importações em 1997. No início das mudanças em direção a um regime competitivo mais liberalizante o subsetor da indústria intensiva em tecnologia que mais ganhou participação nas importações foi o de automóveis, porém, após o Plano Real, quando as importações intensivas em tecnologia ganharam um novo impulso, as importações de automóveis passaram a perder participação enquanto as importações de máquinas ganharam participação, passando de 20% em 1995 para 24% já em 1997, o que tende a ajudar na melhora da competitividade da indústria local, com um fluxo de tecnologia incorporado nas importações de máquinas e equipamentos, ao contrário do que vinha acontecendo antes.

A mudança em relação à indústria de automóveis, que vinha ganhando participação nas importações e passou a perder participação em 1995, deve-se a políticas para este setor que se diferenciavam do modelo adotado no Brasil. Como foi visto, a tarifa de importação de alguns veículos chegavam a 85% no final da década de 1990; em fevereiro de 1991, elas foram reduzidas para 60%; em 1992, elas passaram a 50% em janeiro e 40% em outubro; em junho de 1993, elas foram reduzidas para 35%;

até que em 1994, elas foram novamente reduzidas alcançando 20%. Porém, em março de 1995, as tarifas de importação para automóveis e outros bens de consumo duráveis foram novamente aumentadas, chegando a alcançar 70%, além de ter sido criado o Regime Automotivo Brasileiro (RAB), instituído pela Medida Provisória nº 1.024/95, e convertido na Lei nº 9.449, de 14.03.97, que, segundo Sarti (2001), contava com incentivos fiscais, com o objetivo de ampliar e modernizar a capacidade instalada e, em seguida, alavancar as exportações. Essas medidas protecionistas para a indústria automobilística conseguiram reduzir a participação das importações de automóveis, que era de apenas 3% do total das importações antes das reduções tarifárias, atingiram 12% em 1995, e reduziram-se para apenas 7% do total das importações já em 1999.

Gráfico 4.6: Estrutura das exportações brasileiras por setores



Fonte: COMTRADE

Como se observa no gráfico 4.6, que apresenta as exportações brasileiras divididas por setores na metodologia do GIC IE/UFRJ, a estrutura das exportações brasileiras, apesar de algumas oscilações, principalmente nos setores de commodities, não apresentou grandes mudanças. O setor de commodities agrícolas inicialmente perde participação, principalmente devido à queda das exportações de café, mas recupera sua participação nas exportações em 1994 com o aumento da participação de diversos subsetores, voltando ao nível de 1987 nos anos seguintes; já o setor de commodities industriais ganha participação no total das exportações, mas passa a perder participação

a partir de 1992, voltando aos níveis anteriores à mudança para um regime competitivo mais liberalizante, em grande parte devido às oscilações da indústria metalúrgica. Dessa forma, a mudança mais significativa é o aumento da participação da indústria intensiva em tecnologia nas exportações entre 1995 e 1998, período logo após a adoção do Plano Real.

Esse aumento das exportações intensivas em tecnologia se deu pelo aumento de participação das exportações de aeronaves e, principalmente, de automóveis. Como foi visto, o setor de automóveis se beneficiou de uma série de incentivos e medidas protecionistas que os demais setores da indústria não puderam se beneficiar, assim como o setor de aeronaves, que, segundo Moreira e Panariello (2005), também contou com incentivos fiscais, equalização da taxa de juros e financiamento diferenciado para a exportação, se diferenciando do modelo adotado na economia como um todo. Assim, a maior mudança nas exportações brasileiras com o regime competitivo mais liberalizante foi um aumento da participação de exportações intensivas em tecnologia, porém, os setores que contribuíram para essa mudança receberam incentivos e contaram com medidas protecionistas, não podendo ser utilizados como exemplos do modelo adotado e indicando que a mudança para um regime competitivo mais liberalizante não provocou grandes mudanças na estrutura das exportações brasileiras.

CAPÍTULO 5: CONCLUSÃO

Até aqui, esta dissertação buscou descrever o processo de mudança mais radical em direção a um regime competitivo liberalizante em países selecionados, Argentina, Brasil e Chile, destacando as medidas adotadas e as diferenças dentro do contexto e das especificidades de cada país, já que os diversos fatores que regulam o regime competitivo de um país dependem de como se configura a estrutura produtiva dessa economia. O objetivo traçado foi a comparação desses momentos de mudança em cada um dos países, observando as diferenças entre as medidas adotadas em cada país e em que intensidade esse processo foi realizado, para poder compreender como foi essa mudança.

Durante os capítulos anteriores, buscou-se estudar o caso de cada um dos três países a parte, expondo os fatores que regulam o fluxo de mercadorias, o fluxo de capitais e tecnologia, o ambiente macroeconômico e a estrutura produtiva, com a análise de dados e revisão da bibliografia existente. Assim, pôde-se compreender não apenas as diferenças de políticas, mas em que contexto essas mudanças ocorreram e como impactaram a estrutura produtiva dos países.

Essa seção, a título de conclusão, busca fazer uma comparação entre as mudanças nos três países para poder analisar como essas diferentes medidas provocaram impactos diferentes, de acordo com a estrutura produtiva de cada país.

Para sintetizar as informações dos capítulos anteriores elaborou-se um quadro-resumo com as principais informações separadas por tópicos e pelos países. Os tópicos expostos serão: Contexto Histórico, Política Fiscal, Política Monetária, Política Cambial, Fluxo de Mercadorias, Fluxo de Capitais e Tecnologia, Estrutura Produtiva, Estrutura das Importações e Estrutura das exportações, incluindo todas as seções dos capítulos que descrevem os regimes competitivos dos países selecionados. A ideia é que o quadro-resumo, ao sintetizar as informações dos capítulos anteriores, facilita a comparação entre os países e os diferentes impactos das medidas em direção a um regime competitivo mais liberalizante.

Quadro 1: Resumo sobre as mudanças para um regime competitivo mais liberalizante nos países selecionados

	Chile	Argentina	Brasil
Contexto Histórico	Aplicação inédita do modelo neoliberal num país em desenvolvimento. O autoritarismo e a violência do governo militar possibilitaram que não fosse criada resistência às mudanças, e a longa permanência do governo militar possibilitou que o modelo fosse mantido apesar dos custos sociais	A "semi-abertura", com o regime autoritário de Videla, foi interrompida precocemente pelo 2º choque do petróleo e a crise da dívida externa. A abertura voltou, em 1989, com maior intensidade com o governo democrático de Menen, seguindo as tendências internacionais do Consenso de Washington e do Plano Brady.	Nos primeiros passos de volta a um regime democrático e após severa crise na década de 1980, a mudança de regime competitivo seguiu a tendência internacional do Consenso de Washington e do Plano Brady, e se intensificou com o Plano Real cujo objetivo era combater a elevada inflação
Regime Fiscal	Reforma para eliminar os déficits públicos, que contou com a substituição do imposto em cascata pelo IVA e eliminou alguns impostos sobre o patrimônio e os ganhos de capital, beneficiando os investimentos e eliminando distorções entre setores produtivos	Primeiro momento de elevados déficits fiscais devido aos onerosos serviços da dívida. No segundo período, houve melhora das contas fiscais com os efeitos das privatizações e, principalmente, reforma tributária, aumentando as receitas do governo e aumentando a participação de IVA, melhorando a eficiência do sistema tributário.	Como condição do Consenso de Washington, o combate ao déficit público passou a ganhar relevância, com ajustes de gastos e melhora das receitas, porém, com o controle da inflação após o Plano Real, as contas públicas tiveram significativa piora, apesar do aumento da carga tributária, principalmente de impostos indiretos
Regime Monetário	Primeiramente houve uma contração monetária provocando disparada da taxa de juros. Depois, houve liberalização do mercado financeiro, expandindo o crédito e, pela maior oferta monetária, causando uma paulatina queda da taxa de juros, embora mantendo um nível elevado.	Nos dois períodos, a política monetária foi muito afetada pela política cambial, levando a uma dolarização da economia e dando maior segurança às expectativas, porém, a taxa de juros manteve-se acima da taxa de juros internacional	Contracionista durante grande parte do período, seja pelo "sequestro de liquidez" (que também prejudicou a formação de expectativa dos agentes), seja pelas elevadas taxas de juros e de compulsório do Plano Real
Regime Cambial	Desvalorização cambial como forma de compensar as reduções tarifárias e evitar volatilidade de curto prazo	Regras para as variações do câmbio, no 1º período, e câmbio fixo, no 2º período, deixaram o câmbio sobrevalorizado, barateando as importações	Período de sobrevalorização cambial, mesmo com o câmbio flutuante do governo Collor e intensificado com os regimes de bandas cambiais do Plano Real
Fluxo de Mercadorias	Liberalização muito intensa nos primeiros anos, com grande redução e simplificação das tarifas e as barreiras não tarifárias foram praticamente eliminadas. Apesar de ser um processo homogêneo, houve a exceção do setor de automóveis	No 1º período houve queda generalizada das tarifas, da dispersão destas e de restrições quantitativas; no 2º período, a queda das tarifas e da dispersão foram ainda mais intensas e as barreiras não-tarifárias foram eliminadas, porém, houve a preocupação de proteger determinados setores, como têxtil e automotivo. Além do câmbio sobrevalorizado, o Mercosul foi outro fator que intensificou o fluxo de mercadorias	Grande redução tarifária, mas esta foi gradual e se preocupou em proteger parcialmente alguns setores, como o automobilístico. Esse processo foi intensificado com o Mercosul e, principalmente com a sobrevalorização do Plano Real
Fluxo de Capitais e Tecnologia	Liberalização mais paulatina, com facilidades do setor bancário e nova legislação com uma série de garantias ao capital estrangeiro. O principal atrativo para o capital estrangeiro foi o diferencial de taxa de juros, não atraindo muito IDE. A importação de máquinas e equipamentos foi outra fonte de transferência tecnológica que não apresentou dinamismo satisfatório	Em ambos os períodos baseou-se em incentivos através de regras para atrair o capital estrangeiro, concedendo maior segurança e um trato igual ao dado ao investidor nacional, além da maior segurança do regime cambial e o retorno das elevadas taxas de juros. Porém, a maior parte do fluxo de capital foi especulativo e, no segundo momento, das privatizações, fusões e aquisições, sem melhorar a capacidade produtiva e tecnológica da indústria	Mudanças no marco regulatório liberalizando o fluxo de capitais e dando maior segurança ao investidor estrangeiro, porém, a maior parte se tratava de investimento em portfólio. Com as mudanças macroeconômicas do Plano Real e as privatizações se intensificou o fluxo, com IDE assumindo a maior parte, porém, tratava-se apenas de "mudanças de mãos" das empresas já existentes, sem melhorar significativamente a capacidade produtiva e tecnológica do país. A maior fonte de transferência tecnológica se deu pela importação de bens de capital
Estrutura da Produção	Aumento da participação dos setores de commodities agrícolas e industriais, enquanto perderam participação a indústria tradicional e, principalmente, intensiva em tecnologia.	Os setores de commodities agrícolas e industriais ganharam participação, enquanto a indústria intensiva em tecnologia perdeu participação, mesmo em subsectores que contavam com proteção	Sem apresentar grandes mudanças, mas observa-se uma perda de participação da indústria tradicional e um aumento da participação de commodities agrícolas, que já estava inseridos no mercado internacional, e indústria intensiva em tecnologia, por setores como o de automóveis e de aeronaves, que contaram com proteção e incentivos

Quadro 1: Resumo sobre as mudanças para um regime competitivo mais liberalizante nos países selecionados (continuação)

Estrutura das Importações	Perda de participação das commodities industriais e, principalmente, agrícolas, enquanto as indústrias tradicionais e, principalmente, em tecnologia ganharam participação. Porém, não foram as importações de bens de capital que sustentaram esse dinamismo	Em ambos períodos, apresentou forte sensibilidade às mudanças, com queda da participação de commodities agrícolas e industriais, e aumento da participação de indústria tradicional e, principalmente, em tecnologia. Porém, no 1º período o grande propulsor foi a importação de bens de capital, movimento indutor de maior produtividade para a indústria, enquanto no 2º período foi a importação de veículos	Grande perda de participação das importações de commodities industriais, enquanto aumenta a participação das importações tradicionais e em tecnologia, com destaque para as importações de máquinas e equipamentos após o Plano Real
Estrutura das Exportações	Aumento da participação de commodities agrícolas e indústria tradicional, diversificando as exportações que eram muito concentradas em commodities industriais	No 1º período houve aumento da participação dos setores de commodities e leve queda de participação das indústrias tradicionais e em tecnologia; já no segundo, houve um ganho de participação considerável das exportações intensivas em tecnologia, porém, grande parte se deve ao setor de automóveis, que contou com uma série de proteções e incentivos	Sem apresentar grandes mudanças, mas observa-se um ganho de participação das exportações intensivas em tecnologia após o Plano Real, principalmente dos setores de automóveis e aeronaves, que contaram com proteção e incentivos

Como pode-se observar no quadro-resumo, há muitas diferenças entre os países, tanto em relação às medidas adotadas quanto em relação à situação na qual o país adotou um regime competitivo mais liberalizante. Primeiramente, o Chile foi um pioneiro na adoção de um regime competitivo mais liberalizante, funcionando como um “laboratório” para se testar na prática como o modelo teórico se comportaria, enquanto Brasil e Argentina contaram com a própria economia chilena (além de outras experiências, como a liberalização da Coréia do Sul em meados da década de 1980) como exemplo de como as medidas liberalizantes afetavam a economia e a estrutura produtiva, além de que passaram pelas medidas mais intensas em direção a um regime competitivo liberalizante estimulados pela doutrina do Consenso de Washington e do Plano Brady. Ou seja, contaram com uma pressão internacional para as mudanças maior do que no caso chileno. Ainda, Argentina e Brasil contaram com a criação do Mercosul que intensificou o fluxo de mercadorias em ambos, tanto de importações quanto de exportações. Por outro lado, as mudanças no Chile ocorreram em um regime autoritário e violento de longa duração, o que facilitou que fossem aceitas e que o novo modelo fosse mantido apesar dos custos sociais e econômicos (elevado desemprego e numerosas quebras de empresas) impostos.

Outra grande diferença em relação à situação chilena durante o período de mudanças para um regime competitivo mais liberalizante é a estrutura entre os grupos industriais na economia do Chile. Apesar de haver certa diversificação na estrutura produtiva, as exportações chilenas eram altamente concentradas nos setores de commodities industriais, enquanto as exportações da Argentina, apesar de concentradas

em commodities agrícolas, eram um pouco mais diversificadas e as exportações do Brasil eram consideravelmente mais diversificadas. Como as exportações apresentam os setores em que o país consegue atingir um nível de competitividade internacional, a estrutura das exportações dos países nos indica que, tirando o grupo industrial de commodities industriais, a economia chilena não estava muito preparada para enfrentar a concorrência internacional promovida pela abertura, enquanto a Argentina e, principalmente, o Brasil apresentam maior diversificação das exportações, indicando que os diversos grupos industriais podem apresentar certa resistência frente a um regime competitivo mais liberalizante e encarar a concorrência internacional, tendo em vista que já estão inseridos de alguma forma no mercado internacional.

Essas diferenças do cenário em que as mudanças foram realizadas podem explicar porque o processo foi mais intenso e homogêneo no Chile. Como foi exposto, o Chile promoveu uma liberalização comercial intensa e homogênea, enquanto Argentina e Brasil apresentaram certa preocupação ao proteger alguns setores, com uma redução tarifária mais heterogênea. Por outro lado, apesar de ter um governo autoritário e que ficaria no poder por longo tempo, o Chile utilizou a política cambial para atenuar os impactos da liberalização comercial, enquanto no Brasil e na Argentina o câmbio foi sobrevalorizado intensificando os efeitos da liberalização comercial. Ainda assim, essa tentativa de compensar as mudanças para um regime competitivo mais liberalizante na economia chilena, através da política cambial, atinge todos os grupos industriais (embora de forma diferente), não havendo a preocupação de proteger setores específicos diretamente, como no Brasil e na Argentina.

Entre Brasil e Argentina também houve importantes diferenças durante a mudança para um regime competitivo mais liberalizante. Primeiramente, apesar de não ser tão concentrada quanto a do Chile, a estrutura de exportações da Argentina era muito mais concentrada (em commodities agrícolas) do que a do Brasil, o que indica que no Brasil os diversos grupos industriais poderiam estar mais preparados para enfrentar a concorrência internacional. Ainda, a liberalização comercial foi mais intensa na Argentina, enquanto no Brasil as tarifas foram reduzidas gradualmente com base em um cronograma programado pelo governo, dando um tempo maior para as empresas se adaptarem ao novo regime competitivo. Ainda, o Mercosul tinha a estrutura tarifária muito mais próxima à estrutura brasileira, o que impôs um esforço maior para a Argentina de adaptação, de forma que a criação do bloco intensificando ainda mais a abertura comercial no país em relação ao Brasil. Por outro lado, a Argentina, assim como o Chile, promovera uma reforma tributária aumentando a participação de IVA no

total da carga tributária, eliminando algumas possíveis distorções entre os grupos industriais, enquanto o Brasil seguiu o caminho contrário, aumentando a carga tributária através de uma maior participação de impostos “em cascata”, que prejudicam a eficiência e acabam “inchando” os impostos pagos em alguns setores, prejudicando a competitividade destes. Outra grande diferença é que a Argentina já havia adotado um regime competitivo liberalizante nos anos 1970, o que poderia conceder uma maior experiência para as empresas argentinas diante das mudanças. Porém, as mudanças foram interrompidas precocemente pela crise dos anos 1980, o que levou a Argentina a adotar novamente medidas protecionistas durante um longo período.

Em relação à regulação do fluxo de capitais, os três países seguiram caminhos semelhantes, com mudanças na legislação, dando maior segurança ao capital estrangeiro, taxa de juros acima da taxa de juros internacional, concedendo maior rentabilidade, e o processo de privatizações. Os resultados alcançados pelos países também foram semelhantes, intensificando o fluxo de capitais para os países, mas não conseguindo aumentar significativamente a capacidade produtiva e tecnológica, já que o capital que chegava era especulativo ou, mesmo quando houve IDE, tratava-se de uma “mudança de mãos” pelo processo de privatizações, fusões e aquisições.

Assim como havia diferenças no contexto em que a mudança para o regime competitivo mais liberalizante ocorreu e nas medidas adotadas pelos países, os impactos na estrutura produtiva também apresentaram diferenças entre os países. Tanto no Chile quanto na Argentina, houve um aumento da participação de commodities agrícolas e commodities industriais no valor total da produção, enquanto a indústria tradicional e, principalmente, a indústria intensiva em tecnologia perderam participação. Tais mudanças na estrutura produtiva mostram que o novo regime competitivo atingiu o objetivo central do liberalismo que é promover a especialização em bens onde o país apresenta vantagens comparativas. No caso do Brasil, as commodities agrícolas, grupo industrial que já estava inserido no mercado internacional, realmente aumentaram sua participação no valor total da produção, como era de se esperar. Porém, a indústria intensiva em tecnologia também ganhou participação, o que indicaria que as mudanças do regime competitivo trouxeram uma estrutura produtiva para o Brasil com maior capacidade de agregar valor e desenvolver tecnologia.

Dados mais desagregados mostram, porém, que os subsetores que impulsionaram a indústria intensiva em tecnologia foram os de automóveis e de aeronaves, justamente aqueles que contaram com medidas protecionistas e diversos incentivos, o que mostra que essa mudança na estrutura produtiva não reflete o regime

competitivo mais liberal; pelo contrário, decorre de diversas medidas de política industrial que se tratavam de exceções ao modelo adotado na maior parte da economia.

A Argentina também adotou medidas protecionistas para proteger determinados ramos da indústria intensiva em tecnologia (além de alguns ramos da indústria tradicional), como a indústria de automóveis, e mesmo assim houve uma perda de participação, indicando que aqueles setores precisariam de uma proteção ainda maior, pois estavam muito pouco preparados para enfrentar a forte concorrência internacional provocada pelo novo regime competitivo. Outra importante diferença em relação às medidas adotadas foi que a redução tarifária foi mais gradual no Brasil, o que ajudou as empresas a se adaptarem ao novo regime competitivo e pode ter evitado mudanças mais bruscas na estrutura produtiva brasileira.

Em relação às importações, os três países apresentaram sensibilidade às mudanças no regime competitivo semelhante, com aumento da participação das indústrias tradicionais e, principalmente, intensiva em tecnologia em relação ao total das importações. Porém, apenas no caso brasileiro esse dinamismo das importações intensivas em tecnologia foi impulsionado por compras de máquinas e equipamentos, o que se configura como importante fonte de transferência tecnológica (via tecnologia incorporada) e tende a aumentar a competitividade das indústrias locais. Esse movimento na indústria brasileira ganhou maior intensidade com o Plano Real e a sobrevalorização do câmbio provocada por este, indicando que o barateamento das importações provocado pelo câmbio foi fundamental para possibilitar a explosão de importação de máquinas, além de que a própria estabilidade da economia após o Plano Real pode ter encorajado as empresas a investirem em bens de capital após anos em que o parque industrial se deteriorava diante dos baixos investimentos. Por outro lado, a Argentina também apresentou um câmbio sobrevalorizado e uma maior estabilidade de sua economia, além de tarifas menores para a importação de máquinas. Mesmo assim a Argentina não apresentou uma evolução da importação de máquinas e equipamentos durante a década de 1990 similar à brasileira. Essas importações até continuaram aumentando, melhorando o acesso do empresário a máquinas e equipamentos importados, indicando uma tendência de continuidade no processo de modernização do parque industrial que já havia tomado um primeiro impulso durante o final da década de 1970. Porém, não foram tão dinâmicas e acabaram perdendo participação devido ao grande aumento das importações da indústria de automóveis nesse período. Já no caso chileno, as importações de máquinas e equipamentos só conseguiu um grande impulso após um longo período, já nos anos 1980, quando o fluxo de capitais possibilitou o

financiamento dessas importações, mas não apresentou grandes mudanças na participação das importações totais.

Em decorrência das características do fluxo de capitais para os países e do investimento direto estrangeiro ter sido, em grande parte, devido aos processos de privatizações, fusões e aquisições (sem aumentar significativamente a capacidade produtiva e tecnológica dos países), o grande aporte tecnológico para esses países possibilitado pelo o novo regime competitivo foi via tecnologia incorporada em bens de capital importados. Porém, mesmo no caso brasileiro, teve lugar mais um processo de modernização do que um desenvolvimento tecnológico capaz de reduzir a dependência do exterior.

A estrutura das exportações apresentou efeitos positivos em decorrência do novo regime competitivo. No Chile, houve uma maior diversificação das exportações, que eram muito concentradas em commodities industriais (principalmente de cobre). Os grupos industriais que ganharam maior participação nas exportações foram os de commodities agrícolas e de indústria tradicional. Ainda que o Chile tenha conseguido expandir bastante e diversificar suas exportações, o país continuou exportando produtos de baixo valor adicionado. Já no caso de Brasil e Argentina, as exportações intensivas em tecnologia foram as que ganharam maior participação no total das exportações, indicando que os países passavam a ter exportações com maior valor adicionado e com capacidade de gerar empregos qualificados e desenvolvimento tecnológico no país. Os setores que possibilitaram esse aumento foram beneficiados por medidas protecionistas e uma série de incentivos, como a indústria de automóveis, nos dois países, e de aeronaves, no Brasil. Assim, mesmo contando com o Mercosul e com acordo automobilístico entre os países (o que de fato ajudou a aumentar o fluxo da indústria de automóveis entre os Brasil e Argentina), a mudança mais significativa e positiva sobre a estrutura das exportações não pode ser considerada como um efeito do regime competitivo liberalizante, pois sofre um forte efeito das exceções do regime competitivo utilizadas em setores considerados estratégicos. Desconsiderando esses, as exportações não apresentaram tanta sensibilidade quanto as importações.

Assim, observa-se que, apesar de seguirem na direção de um regime competitivo mais liberalizante, os três países adotaram diferentes medidas que, conseqüentemente, tiveram diferentes impactos sobre suas estruturas produtivas. Como foi visto, o Chile foi o país que fez a mudança de regime competitivo mais intensa e homogênea entre os países selecionados e alcançou, após alguns anos, um grande impulso de suas exportações, o que o levou a ser considerado um caso de sucesso do modelo liberal.

Porém, o aumento das exportações se deu em setores de baixo valor agregado, nos quais o país já apresentava certa vantagem e um potencial para se inserir no mercado internacional. Já Brasil e Argentina conseguiram expandir as exportações na indústria intensiva em tecnologia, mas não se pode esquecer que esse impulso se deu em função de política industrial. Assim, ao se preocupar com setores considerados importantes e não promover uma mudança tão homogênea para um regime competitivo mais liberalizante, Brasil e Argentina conseguiram expandir as exportações para setores de maior valor adicionado, com maior capacidade de criar empregos de melhor qualidade e promover o progresso tecnológico na economia.

Dessa forma, no caso dos países latino-americanos, com vantagens em setores como os de commodities, seguir em direção a um regime competitivo mais liberalizante e ao mesmo tempo proteger setores estratégicos aparece como uma alternativa para mudar para o novo regime competitivo sem perder setores de maior valor adicionado e com diversos efeitos positivos para o restante da economia, desde que esses setores consigam manter níveis competitivos com o nível de proteção concedida. Quanto menos diversificada for a estrutura produtiva e, principalmente, das exportações (que mostram se o país apresenta alguma competitividade internacional), maior deve ser a preocupação do país para não ver setores importantes da indústria perderem participação, podendo adotar medidas mais graduais em direção a um regime competitivo liberalizante ou medidas que facilitem os investimentos necessários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGOSÍN, M.R. e FFRENCH-DAVIS, R. (1993). Trade Liberalization in Latin America. CEPAL Review 5.
- AVERBUG, A. (1999). Abertura e Integração Comercial Brasileira na Década de 90. In: GIAMBIAGI, F. e MOREIRA, M. M. (organizadores). Economia Brasileira dos Anos 90. Rio de Janeiro.
- BACHA, E.L. (1998) O Plano Real: Uma avaliação. In: MERCADANTE, A. (organizador). O Brasil Pós-Real: A Política Econômica em Debate. Campinas. UNICAMP IE.
- BEHRMAN, J.N. e WALLENDER, H.W. (1976). Transfer of Manufacturing Technology Within Multinational Enterprises. Cambridge. Ballinger Publishing Company.
- BENAVENTE, J. M (2001). Exportaciones de manufacturas de América Latina: Desarme Unilateral o Integración regional?. Macroeconomía del Desarrollo. CEPAL. Santiago de Chile.
- BHAGAT, R.S. e KEDIA, B.L. (1988). Cultural Constraints on Transfer Technology Across Nations: Implications for Research in International and Comparative Management.
- BONELLI, R., VEIGA, P. M., BRITO, A . F (1997). As políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: Rumos e Definições. IPEA. Texto para Discussão nº 527.
- CETRÁNGOLO, O. e JIMENEZ, J. P (2003). Política Fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad. CEPAL. Santiago de Chile.
- CIMOLI, M., KATZ, J. (2002). Structural Reforms, Technological Gaps and Economic Development. A Latin American Perspective. In Industrial and Corporate Change, Volume 12, Number 2.
- DE CASTRO, L. B. (2005). Privatização, Abertura e Desindexação: A primeira metade dos anos 90. In: GIAMBIAGI, Fabio (coord.) Economia Brasileira Contemporânea. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- DE CASTRO, S. (1973) . Bases de la política económica del Gobierno Militar Chileno. ed. El ladrillo. CEP, Santiago.
- EDWARDS, S. (1994). Opening, Productivity and Growth. What do We Really Know? The Economic Journal. Vol. 108, No. 447.
- EDWARDS, S. e LEDERMAN, D. (1998). The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The Case of Chile. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- FAJNZYLBER, F. (1998). Competitividade Internacional: evolución y lecciones, Revista de la CEPAL no. 36, Santiago de Chile.

FERRAZ, J.C., KUPFER, D. E HAGUENAUER, L. (1996). *Made in Brazil, Desafios Competitivos para a Indústria*. Rio de Janeiro. Ed. Campus.

FERRER, A. (2006) *A economia Argentina: de suas origens ao início do século XXI*. Tradução S. Duarte. Elsevier. Rio de Janeiro.

FREEMAN, C. e SOETE, L. (1997). *The Economics of Industrial Innovation*. Cambridge, MIT Press, 3a ed.

FREITAS, C. e PRATES, D. (2001). *A Abertura Financeira no Governo FHC: Impactos e Consequências*. Economia e Sociedade, Campinas.

GARCÍA, R. (1989). *Cambios Industriales in Chile 1973-1987*. Em García, Rigoberto (compilador). *Economía y Política durante el Gobierno Militar en Chile, 1973 – 1987*. Fondo de Cultura Economica. Economía Latinoamericana. México.

GIAMBIAGI, F. (2005a) *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Campus..

GIAMBIAGI, F. (2005b) *Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC*. In: GIAMBIAGI, Fabio (coord.) *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A.C. (2008) *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro. Ed. Campus.

GLAUSER, K. (1989) *Comercio Exterior y Cambio Estructural. Chile 1968-1986*. Em: García, Rigoberto (compilador). *Economía y Política durante el Gobierno Militar en Chile, 1973 – 1987*. Fondo de Cultura Economica. Economía Latinoamericana. México..

GOÑI C. J. (1989) *Deuda Externa de Chile*. Em: García, Rigoberto (compilador). *Economía y Política durante el Gobierno Militar en Chile, 1973 – 1987*. Fondo de Cultura Económica. Economía Latinoamericana. México.

GUILLÉN, A. R. (2008) *Modelos de Desarrollo y Estructura Productiva*. In: CORREA, Eugenia, DÉNIZ José, PALAZUELOS Antonio (coord.) *América Latina y Desarrollo Económico*. Madrid: Editora AKAL.

HEYMANN, D. (2000). *Políticas de Reforma y Comportamiento Macroeconómico: La Argentina en los Noventa*. Serie Reformas Económicas. CEPAL.

HOLLAND, M.; VERISSIMO, M. (2008). *Liberalização da Conta de Capital e Fluxos de Portfólio para o Brasil*. Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza, V. 39, nº3.

KATZ, J (1996). *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, CEPAL/IDRC y Alianza Editorial, Buenos Aires.

- KIM, E.Y. (1990). Multinationals Preparation for International Technology Transfer. In: GIBSON, D.V. e WILLIAMS, F. Technology Transfer: A Communication Perspective.
- KOSAKOFF, B. (1993) La Industria Argentina: Un proceso de reestructuración desarticulada. CEPAL. Buenos Aires.
- KUME, H. (1996). Mercosul 1995: Uma Avaliação Preliminar. A Economia Brasileira em Perspectiva – 1996/1997. Rio de Janeiro. IPEA.
- KUPFER, D. (1998). Trajetórias de reestruturação da indústria brasileira após a abertura e a estabilização. Tese de doutorado apresentada ao IE/UFRJ.
- _____. (2003). A Indústria Brasileira Após 10 anos de liberalização econômica. Artigo apresentado no seminário Brasil em Desenvolvimento. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- _____. (2005) Tecnologia e Emprego São Realmente Antagônicos? em Sicsú, J.; Paula, L.F. e Michel, R. (orgs.), Novo-Desenvolvimentismo. Rio de Janeiro.
- MELLER, P. (1998). Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990). Santiago, Chile: Editorial Andrés Bello.
- MENDEZ, J. C. (1979). Chilean Economic Policy. Santiago, Chile: Budget Directorate.
- MOREIRA, H.C., PANARIELLO, M. (2005) Os incentivos às exportações brasileiras: 1990 a 2004. Textos para Discussão CEPAL/IPEA, 24. CEPAL, Brasília.
- NELSON, R. (1993). National Innovation Systems. A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.
- PASTORE, A.C. (1990). A reforma monetária do Plano Collor. In: FARO, C (org.). Plano Collor: Avaliações e Perspectivas. Rio de Janeiro/ São Paulo. Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda.
- POSSAS, M. (1996). Competitividade: fatores sistêmicos e política industrial. Implicações para o Brasil. In: CASTRO, A. B. et al. (org.). Estratégias Empresariais na Indústria.
- POSSAS, S. (1999) Concorrência e Competitividade. Notas sobre estratégia e dinâmica seletiva na economia capitalista. S. Paulo: Hucitec.
- RIANI, F (2012). Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória. 5ª edição [reimpressão]. Rio de Janeiro. Editora LTC.
- ROCHA, F. E KUPFER, D. (2002). Structural Changes and Specialization in Brazilian Industry: The Evolution of Leading Companies and the M&A Process. The Developing Economies. Nº40, v 3.

RODRIGUEZ, F e RODRIK, D (1999). Trade Policy and Economic Growth: a Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence. NBER Working Papers n.5791. Cambridge.

SARTI, F. (2001) Internacionalização comercial e produtiva no Mercosul nos anos 90. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP.

VACCAREZZA, F. (2012). Políticas de Desarrollo Industrial en la Argentina (1940-2001): Desde la sustitución a la Apertura. CAEI. Buenos Aires.

VYLDER, S.(1989). Chile 1973-1987: Los Vaivene de un Modelo. Em: García, Rigoberto (compilador). Economía y Política durante el Gobierno Militar en Chile, 1973 – 1987. Fondo de Cultura Económica. Economía Latinoamericana. México.

WILLIAMSON, J. (1990). The Progress of Policy Reform in Latin America. Washington D.C. Institute for International Economics.

**ANEXO I - SEPARAÇÃO DOS SETORES SEGUNDO A METODOLOGIA DO
GIC/UFRJ**

COMMODITIES AGRÍCOLAS

101 - ABATE E FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE CARNE

102 - PRESERVAÇÃO DO PESCADO E FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DO
PESCADO

104 - FABRICAÇÃO DE ÓLEOS E GORDURAS VEGETAIS E ANIMAIS

107 - FABRICAÇÃO E REFINO DE AÇÚCAR

108 - TORREFAÇÃO E MOAGEM DE CAFÉ

121 - PROCESSAMENTO INDUSTRIAL DO FUMO

122 - FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DO FUMO

161 - DESDOBRAMENTO DE MADEIRA

162 - FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MADEIRA, CORTIÇA E MATERIAL
TRANÇADO, EXCETO MÓVEIS

171 - FABRICAÇÃO DE CELULOSE E OUTRAS PASTAS PARA A FABRICAÇÃO
DE PAPEL

172 - FABRICAÇÃO DE PAPEL, CARTOLINA E PAPEL-CARTÃO

173 - FABRICAÇÃO DE EMBALAGENS DE PAPEL, CARTOLINA, PAPEL-CARTÃO
E PAPELÃO ONDULADO

COMMODITIES INDUSTRIAIS

050 - EXTRAÇÃO DE CARVÃO MINERAL

050 - EXTRAÇÃO DE CARVÃO MINERAL

072 - EXTRAÇÃO DE MINERAIS METÁLICOS NÃO-FERROSOS

081 - EXTRAÇÃO DE PEDRA, AREIA E ARGILA

089 - EXTRAÇÃO DE OUTROS MINERAIS NÃO-METÁLICOS

099 - ATIVIDADES DE APOIO À EXTRAÇÃO DE MINERAIS, EXCETO PETRÓLEO
E GÁS NATURAL

191 - COQUERIAS

193 - FABRICAÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS

201 - FABRICAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS INORGÂNICOS

202 - FABRICAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS ORGÂNICOS

203 - FABRICAÇÃO DE RESINAS E ELASTÔMEROS

204 - FABRICAÇÃO DE FIBRAS ARTIFICIAIS E SINTÉTICAS

- 221 - FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE BORRACHA
- 231 - FABRICAÇÃO DE VIDRO E DE PRODUTOS DO VIDRO
- 232 - FABRICAÇÃO DE CIMENTO
- 241 - PRODUÇÃO DE FERRO-GUSA E DE FERROLIGAS
- 242 - SIDERURGIA
- 243 - PRODUÇÃO DE TUBOS DE AÇO, EXCETO TUBOS SEM COSTURA
- 244 - METALURGIA DOS METAIS NÃO-FERROSOS
- 245 - FUNDIÇÃO

INDÚSTRIA TRADICIONAL

- 103 - FABRICAÇÃO DE CONSERVAS DE FRUTAS, LEGUMES E OUTROS VEGETAIS
- 105 - LATICÍNIOS
- 106 - MOAGEM, FABRICAÇÃO DE PRODUTOS AMILÁCEOS E DE ALIMENTOS PARA ANIMAIS
- 109 - FABRICAÇÃO DE OUTROS PRODUTOS ALIMENTÍCIOS
- 111 - FABRICAÇÃO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS
- 112 - FABRICAÇÃO DE BEBIDAS NÃO-ALCOÓLICAS
- 131 - PREPARAÇÃO E FIAÇÃO DE FIBRAS TÊXTEIS
- 132 - TECELAGEM, EXCETO MALHA
- 133 - FABRICAÇÃO DE TECIDOS DE MALHA
- 134 - ACABAMENTOS EM FIOS, TECIDOS E ARTEFATOS TÊXTEIS
- 135 - FABRICAÇÃO DE ARTEFATOS TÊXTEIS, EXCETO VESTUÁRIO
- 141 - CONFECÇÃO DE ARTIGOS DO VESTUÁRIO E ACESSÓRIOS
- 142 - FABRICAÇÃO DE ARTIGOS DE MALHARIA E TRICOTAGEM
- 151 - CURTIMENTO E OUTRAS PREPARAÇÕES DE COURO
- 152 - FABRICAÇÃO DE ARTIGOS PARA VIAGEM E DE ARTEFATOS DIVERSOS DE COURO
- 153 - FABRICAÇÃO DE CALÇADOS
- 154 - FABRICAÇÃO DE PARTES PARA CALÇADOS, DE QUALQUER MATERIAL
- 174 - FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DIVERSOS DE PAPEL, CARTOLINA, PAPEL-CARTÃO E PAPELÃO ONDULADO
- 181 - ATIVIDADE DE IMPRESSÃO
- 182 - SERVIÇOS DE PRÉ-IMPRESSÃO E ACABAMENTOS GRÁFICOS
- 183 - REPRODUÇÃO DE MATERIAIS GRAVADOS EM QUALQUER SUPORTE

206 - FABRICAÇÃO DE SABÕES, DETERGENTES, PRODUTOS DE LIMPEZA, COSMÉTICOS, PRODUTOS DE PERFUMARIA E DE HIGIENE PESSOAL

207 - FABRICAÇÃO DE TINTAS, VERNIZES, ESMALTES, LACAS E PRODUTOS AFINS

209 - FABRICAÇÃO DE PRODUTOS E PREPARADOS QUÍMICOS DIVERSOS

222 - FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MATERIAL PLÁSTICO

233 - FABRICAÇÃO DE ARTEFATOS DE CONCRETO, CIMENTO, FIBROCIMENTO, GESSO E MATERIAIS SEMELHANTES

234 - FABRICAÇÃO DE PRODUTOS CERÂMICOS

239 - APARELHAMENTO DE PEDRAS E FABRICAÇÃO DE OUTROS PRODUTOS DE MINERAIS NÃO-METÁLICOS

251 - FABRICAÇÃO DE ESTRUTURAS METÁLICAS E OBRAS DE CALDEIRARIA PESADA

252 - FABRICAÇÃO DE TANQUES, RESERVATÓRIOS METÁLICOS E CALDEIRAS

253 - FORJARIA, ESTAMPARIA, METALURGIA DO PÓ E SERVIÇOS DE TRATAMENTO DE METAIS

254 - FABRICAÇÃO DE ARTIGOS DE CUTELARIA, DE SERRALHERIA E FERRAMENTAS

255 - FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTO BÉLICO PESADO, ARMAS DE FOGO E MUNIÇÕES

259 - FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE METAL NÃO ESPECIFICADOS ANTERIORMENTE

310 - FABRICAÇÃO DE MÓVEIS

321 - FABRICAÇÃO DE ARTIGOS DE JOALHERIA, BIJUTERIA E SEMELHANTES

322 - FABRICAÇÃO DE INSTRUMENTOS MUSICAIS

323 - FABRICAÇÃO DE ARTEFATOS PARA PESCA E ESPORTE

324 - FABRICAÇÃO DE BRINQUEDOS E JOGOS RECREATIVOS

329 - FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DIVERSOS

INDÚSTRIA INTENSIVA EM TECNOLOGIA

205 - FABRICAÇÃO DE DEFENSIVOS AGRÍCOLAS E DESINFESTANTES DOMISSANITÁRIOS

211 - FABRICAÇÃO DE PRODUTOS FARMOQUÍMICOS

212 - FABRICAÇÃO DE PRODUTOS FARMACÊUTICOS

- 261 - FABRICAÇÃO DE COMPONENTES ELETRÔNICOS
- 262 - FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA E PERIFÉRICOS
- 263 - FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE COMUNICAÇÃO
- 264 - FABRICAÇÃO DE APARELHOS DE RECEPÇÃO, REPRODUÇÃO, GRAVAÇÃO E AMPLIFICAÇÃO DE ÁUDIO E VÍDEO
- 265 - FABRICAÇÃO DE APARELHOS E INSTRUMENTOS DE MEDIDA, TESTE E CONTROLE; CRONÔMETROS E RELÓGIOS
- 266 - FABRICAÇÃO DE APARELHOS ELETROMÉDICOS E ELETROTERAPÊUTICOS E EQUIPAMENTOS DE IRRADIAÇÃO
- 267 - FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E INSTRUMENTOS ÓPTICOS, FOTOGRÁFICOS E CINEMATOGRÁFICOS
- 268 - FABRICAÇÃO DE MÍDIAS VIRGENS, MAGNÉTICAS E ÓPTICAS
- 271 - FABRICAÇÃO DE GERADORES, TRANSFORMADORES E MOTORES ELÉTRICOS
- 272 - FABRICAÇÃO DE PILHAS, BATERIAS E ACUMULADORES ELÉTRICOS
- 273 - FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA DISTRIBUIÇÃO E CONTROLE DE ENERGIA ELÉTRICA
- 274 - FABRICAÇÃO DE LÂMPADAS E OUTROS EQUIPAMENTOS DE ILUMINAÇÃO
- 275 - FABRICAÇÃO DE ELETRODOMÉSTICOS
- 279 - FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E APARELHOS ELÉTRICOS NÃO ESPECIFICADOS ANTERIORMENTE
- 281 - FABRICAÇÃO DE MOTORES, BOMBAS, COMPRESSORES E EQUIPAMENTOS DE TRANSMISSÃO
- 282 - FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS DE USO GERAL
- 283 - FABRICAÇÃO DE TRATORES E DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS PARA A AGRICULTURA E PECUÁRIA
- 284 - FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS-FERRAMENTA
- 285 - FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS DE USO NA EXTRAÇÃO MINERAL E NA CONSTRUÇÃO
- 286 - FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS DE USO INDUSTRIAL ESPECÍFICO
- 291 - FABRICAÇÃO DE AUTOMÓVEIS, CAMIONETAS E UTILITÁRIOS
- 292 - FABRICAÇÃO DE CAMINHÕES E ÔNIBUS
- 293 - FABRICAÇÃO DE CABINES, CARROCERIAS E REBOQUES PARA

VEÍCULOS AUTOMOTORES

294 - FABRICAÇÃO DE PEÇAS E ACESSÓRIOS PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES

295 - RECONDICIONAMENTO E RECUPERAÇÃO DE MOTORES PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES

301 - CONSTRUÇÃO DE EMBARCAÇÕES

303 - FABRICAÇÃO DE VEÍCULOS FERROVIÁRIOS

304 - FABRICAÇÃO DE AERONAVES

305 - FABRICAÇÃO DE VEÍCULOS MILITARES DE COMBATE

309 - FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE NÃO ESPECIFICADOS ANTERIORMENTE

325 - FABRICAÇÃO DE INSTRUMENTOS E MATERIAIS PARA USO MÉDICO E ODONTOLÓGICO E DE ARTIGOS ÓPTICOS

331 - MANUTENÇÃO E REPARAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS

332 - INSTALAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS