

# ANÁLISE MENSAL

**Nº 19 - Julho de 2013**

## Editores

João Basílio Pereima

Fernando Motta Correia

Alexandre Alves Porsse

## Coordenação Executiva

Luiz Carlos Ribeiro Neduziak

## Equipe Técnica

Felipe Gomes Madruga

André Duarte de Novais

Joaquim Israel Ribas Pereira

Fernanda Hauptmann de Almeida

Dalila Aparecida Durau

Pedro Américo Vieira

**Mercosul ou Aliança do Pacífico?**

**Política fiscal com válvula de escape**

Esta e outras edições da **Análise Mensal** estão disponíveis para  
download em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br>

Este encarte é disponibilizado para *download* gratuito no endereço <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br>



## Apresentação

A **Análise Mensal** é uma publicação realizada pela equipe técnica da *Revista Economia & Tecnologia (RET)*, é divulgada toda última semana de cada mês e esta disponível para *download* no endereço: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br>.

O objetivo da **Análise Mensal** é tratar de dois temas relevantes de conjuntura macroeconômica que estejam em evidência nas agendas nacional e internacional. Todo o conteúdo é debatido e escrito coletivamente pela equipe técnica da RET, sendo que as opiniões emitidas são de responsabilidade dos Editores.

Os artigos desta edição da **Análise Mensal** tratam de dois temas, um de relevância nacional e outro internacional. O primeiro artigo, intitulado “Mercosul ou Aliança do Pacífico”, assinala o baixo grau de integração do bloco do MERCOSUL o qual se encontra em uma etapa de união aduaneira incompleta. Comparado a outros esforços de integração, o Mercosul parece não avançar em direção à etapa de um mercado comum, de fato. O segundo artigo trata da situação fiscal brasileira e da necessidade do governo anunciar um corte adicional nos gastos, tendo em vista o cumprimento da meta de superávit primário. O artigo argumenta em favor da adoção de “válvula de escape fiscal” na política fiscal de modo a construir um ambiente de maior certeza e credibilidade em relação ao comportamento da autoridade fiscal, garantindo, desse modo, maior sustentabilidade à tríade da política monetária, formada por superávit primário, regime de metas de inflação e câmbio flutuante.

Boa Leitura!

**João Basílio Pereima**

Editor Chefe (E-mail: [ret@ufpr.br](mailto:ret@ufpr.br))

## Chamada de Artigos – Maio/2013

### Desenvolvimento Regional e Inovação

A Revista de Economia & Tecnologia (RET), editada na UFPR, estará debatendo no vol. 9(3) jul-set/2013, temas relevantes sobre o desenvolvimento regional com a organização do simpósio “**Desenvolvimento Regional e Inovação**”. A revista é editada pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (PPGDE) da UFPR em parceria com a Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado do Paraná (SETI).

Na condição de editor da revista, convido professores e pesquisadores a submeterem artigos abordando o tema sob a perspectiva que considerarem mais adequada. O artigo poderá conter até 20 páginas em fonte 12, espaço 1,5 e deverá ser enviado até **30/08/2013** para o e-mail [ret@ufpr.br](mailto:ret@ufpr.br). Os artigos selecionados serão publicados no **Vol. 9, nº 3, jul-set/2013**.

#### Sobre o tema:

Dentre os desafios econômicos que o Brasil está enfrentando, um dos principais é a sua capacidade de crescer baseado em inovação. O atraso das políticas educacionais e a timidez dos programas de inovação estão fazendo que o país não consiga convergir para padrões de renda per capita mais altos, nem para níveis de desenvolvimento humano melhores, embora algumas modificações em indicadores sociais apontem melhorias em alguns segmentos. Do ponto de vista espacial diversos indicadores de desenvolvimento tem se modificado lentamente, de modo que ainda persistem altos níveis de desigualdade e de concentração de renda no espaço nacional. Além disto, a reduzida capacidade de inovação também é altamente concentrada. Esse fenômeno implica que se leve em consideração a dimensão espacial na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento socioeconômico. Este simpósio tem por objetivo discutir o papel da inovação na construção de uma sociedade mais desenvolvida e harmônica no espaço subnacional. São temas de especial interesse do Simpósio aqueles vinculados à definição de marcos regulatórios para sistemas regionais de inovação, mensuração e avaliação de impactos regionais de políticas de inovação, tecnologia e conhecimento, redes de cooperação em inovação, tecnologia e conhecimento e seus efeitos sobre o desenvolvimento, dentre outros.

Mais informação sobre a RET pode ser obtida pelo e-mail [ret@ufpr.br](mailto:ret@ufpr.br).

Visite também o site da RET: [www.economiaetecnologia.ufpr.br](http://www.economiaetecnologia.ufpr.br).

Desde já, agradecemos o interesse.

**João Basilio Pereima**

Universidade Federal do Paraná

Editor

## Mercosul ou Aliança do Pacífico?

**E**nquanto a maioria dos países procura integrar-se na economia global, ampliando mercados, interligando infraestrutura e estabelecendo mecanismos de cooperação em diversos níveis, alguns países da América Latina parecem seguir um caminho oposto, incapazes de ultrapassar o histórico comportamento que os mantém afastados, em nome de ideais políticos assumidos por governos transitórios. Recentemente as quatro economias mais dinâmicas atualmente da região, Chile, Peru, Colômbia e México se uniram através da criação da Aliança do Pacífico, na busca da eliminação de tarifas entre si e a possibilidade de ampliação de mercados externos através de acordos com outros países ou blocos. Seguindo em rota oposta, assistimos a decadência do Mercosul e de suas propostas de integração, sendo o episódio da expulsão temporária do Paraguai para a entrada da Venezuela, um claro sinal de que a integração econômica e comercial está recuando motivada por interesses antagônicos sustentados por posições ideológicas. A América Latina e em especial os países do cone Sul continuam reproduzindo seu isolamento histórico, avançando muito pouco na consolidação de um bloco econômico ou até mesmo uma união econômica mais sólida.

A integração latino americana está estagnada nas propostas iniciais de um Mercosul que mal e mal se caracteriza como um arremedo de área de livre comércio com união aduaneira, e que na prática não é nem uma coisa, nem outra.

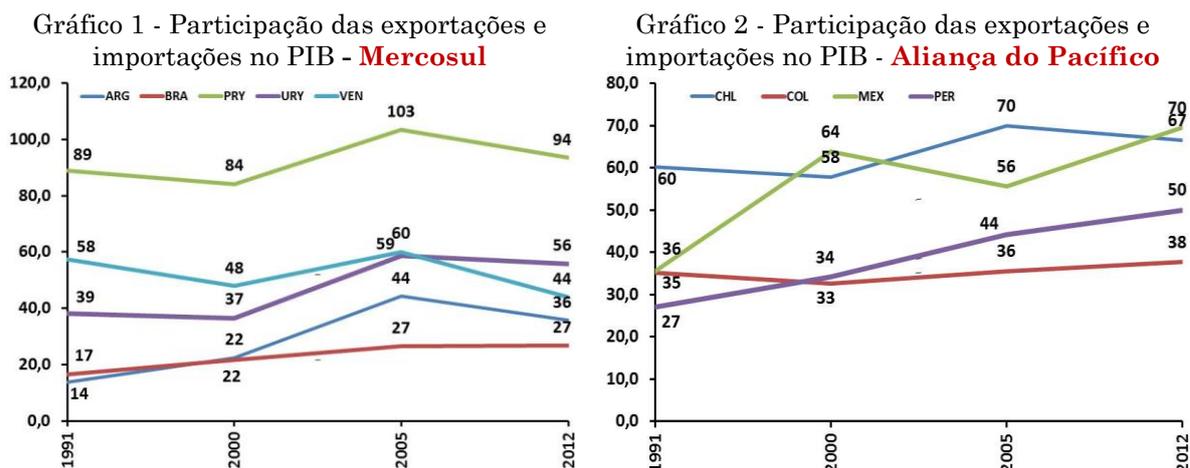
A integração latino americana está estagnada nas propostas iniciais de um Mercosul que mal e mal se caracteriza como um arremedo de área de livre comércio com união aduaneira, e que na prática não é nem uma coisa, nem outra. A integração econômica de uma região qualquer pode se dar em distintos graus, indo do mais simples ao mais completo e complexo: a.) *Área de livre comércio*, com isenção de taxas de importação e diminuição das burocracias e como consequência um aumento do fluxo de comércio; b.) *União Aduaneira* pelo adoção de regras comuns para comércios com países que não fazem parte do bloco; c.) *Mercado Comum* com integração maior entre as economias, com livre passagem de mercadorias, pessoas e capital; d.) *União econômica* com a criação de uma moeda comum e algum grau de coordenação

de políticas macroeconômicas; e.) *União total* com construção de instituições econômicas e políticas que coordenam e tomam decisões nestas duas dimensões. A União Européia, por exemplo, é uma união econômica com várias instituições que caminham, aos percalços e com recuos e avanços, para uma união total, integrada politicamente. O Mercosul, uma fantasia entre uma área de livre comércio e união aduaneira, onde os países signatários agem discricionariamente a despeito dos acordos firmados.

A questão essencial para os destinos da América Latina e para cada membro em particular é as vantagens e desvantagens de criar uma integração econômica e política maior na região. A Europa unificada, a despeito dos problemas econômicos de alguns países membros, obteve grandes vantagens na economia internacional, reduziu enormemente custos de transações e custos monetários, integrou mercados de trabalho, facilitou a vida de milhões de pequenas e médias empresas e tornou-se mais competitiva na economia internacional.

A América Latina segue caminho inverso e isso pode ser observado no comportamento do comércio exterior entre os países da região. Os gráficos 1 e 2 mostram a participação das exportações e importações em relação ao PIB para o período de 1991, data de criação do Mercosul, até 2012. Pode-se perceber no caso dos países do Mercosul que seus membros, ao longo de duas décadas, com exceção do Paraguai, praticamente pouco avançaram para tornarem-se mais abertos ao comércio internacional, inclusive com quedas nos últimos anos da participação da soma de exportações e importações em relação ao seus PIBs. Já nos países que recentemente criaram a Aliança do Pacífico, nota-se que ao longo do mesmo período praticamente todos os países, com exceção do Chile com um crescimento mais moderado, aumentaram o peso em suas economias do setor externo em comparação aos países do Mercosul.

O caso brasileiro chama muito atenção, pois dentre os países observados, tanto do Mercosul quanto da Aliança do Pacífico, é o que apresenta a menor proporção de exportações e importações em relação ao PIB, pouco avançando nesse período, mesmo sendo conhecido o aumento de comércio entre os seus membros. Além disso, as constantes reclamações por parte de empresários e autoridades brasileiras sobre um aumento do protecionismo por parte de outros membros, em especial a Argentina, faz com que o bloco perca ainda mais o encanto.

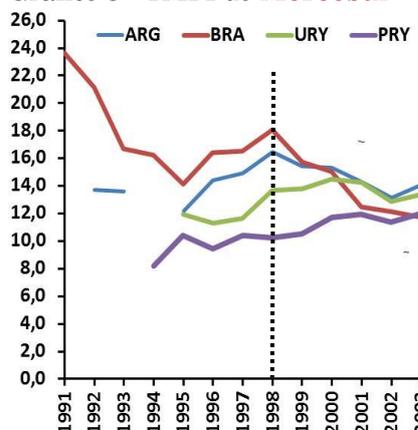
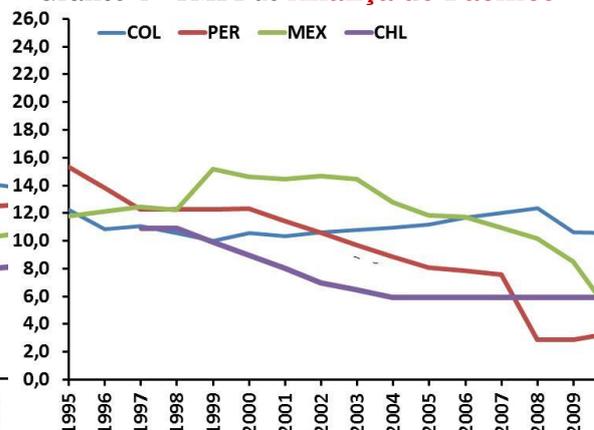


Fonte: FMI.

O aumento do protecionismo pode ser percebido por meio dos gráficos 3 e 4 os quais mostram a TMFI (Tarifa mais favorável de importação) de cada país, isto é, a menor tarifa que o país oferece para importação. No gráfico 3 selecionou-se os 4 membros do Mercosul e a TMFI de cada um durante o período 1991 a 2011. O gráfico 4 mostra a TMFI entre os membros da Aliança do Pacífico.

Dividindo o período em três fases é possível discernir mudanças na política comercial externa em momentos distintos do tempo, os quais coincidem com mudanças de governo: um primeiro momento com certa tendência de crescimento das TMFI; um período intermediário de queda das tarifas e um terceiro momento, pós 2006, com relativa elevação das tarifas. O que os gráficos 3 e 4 mostram é um comportamento diferente entre os países do Mercosul e da Aliança do Pacífico, em relação à evolução de suas respectivas TMFI, entre o período de 1995 a 2007.

Fica claro que no Mercosul, com exceção do Brasil, nenhum país durante o período mostrou evolução na abertura comercial. Ainda segundo os dados da Organização Mundial do Comércio, os produtos não agrícolas brasileiros são tarifados em média pela Argentina em 14,3%, Uruguai 16,6% e Paraguai 17,5%. Entretanto, parceiros não integrantes do Mercosul como o México tarifam os produtos não agrícolas do Brasil em média em 13,3%.

Gráfico 3 - TMFI do **Mercosul**Gráfico 4 - TMFI do **Aliança do Pacífico**

Fonte: World Bank Group.

O comportamento protecionista do Brasil com os países do Mercosul é demonstrado em relação às tarifas dos produtos agrícolas. Nesse caso, o Brasil tarifa a Argentina no mínimo em 11,7%, tarifa abaixo da União Europeia e China, mas acima do Chile e dos Estados Unidos. Considerando ainda os principais mercados para onde o Brasil exporta, a tabela 1 fornece as tarifas de importação desses países. É nítido na tabela que Estados Unidos, União Europeia e Japão oferecem geralmente melhores tarifas para os produtos não agrícolas que os países do Mercosul.

**Tabela 1 – TMFI dos principais mercados consumidores dos produtos brasileiros.**

<b>Maiores Mercados</b>	<b>TMFI</b>
<b>Produtos Agrícolas</b>	
1. União Europeia	13.5
2. China	15.6
3. Rússia	19.9
4. Estados Unidos	7.4
5. Japão	25.2
<b>Produtos não agrícolas</b>	
1. China	8.7
2. União Europeia	4.2
3. Estados Unidos	3.3
4. Argentina	13.1
5. Japão	5.2

Fonte: Organização Mundial do Comércio

Fica claro que apesar da evolução do Mercosul no quesito político com a integração de novos países membros – Venezuela em 2012 e, possivelmente no futuro, Equador e Bolívia – o objetivo de criar uma área de livre comércio não obteve o mesmo aperfeiçoamento. As tarifas além de não diminuírem ao longo do tempo, também apresentam condições mais favoráveis com países fora do bloco. Assim, parece haver uma série de motivos favoráveis para repensarmos o papel do Brasil junto ao Mercosul, uma vez que, a internacionalização da economia serve aos países como fonte de novas tecnologias e maior escala para sua produção, principalmente industrial, algo que como pode ser percebido, países de fora do Mercosul apresentam melhores condições. O Mercosul, em sua atual forma é mais um fardo do que um benefício para o Brasil.

Claramente o Mercosul não evoluiu como um bloco econômico. Não podendo ser definido como uma área de livre comércio, pois as tarifas de importação muitas vezes são menores com parceiros comerciais fora do bloco. Tampouco é uma união aduaneira, pois todos os países membros têm uma grande lista de exceção, principalmente a Argentina, que impede que a TEC (Tarifa Externa Comum) seja única.

Fica difícil imaginar nesse cenário o Mercosul como um mercado comum, porque ainda os estágios iniciais não foram concluídos ao longo dos últimos 20 anos. E para que o processo de integração avance, será necessário, além da estabilidade econômica, uma disposição dos governos nacionais de mudar a crença no crescimento via protecionismo. Se o Mercosul não mudar a trajetória à uma integração efetiva em termos econômicos e políticos, veremos outros países se beneficiando do comércio internacional, a exemplo da Aliança do Pacífico.



## Política fiscal com válvula de escape

**N**a tentativa de cumprir a meta fiscal de superávit primário de 2,3% do PIB, o governo anunciou nesta última semana um corte de gastos no Orçamento Federal de cerca de R\$ 10 bilhões. Os cortes incidirão em despesas com custeio, tais como passagens aéreas, material de escritório e até contratos com funcionários terceirizados. Nessa direção, os gastos com funcionalismo devem cair aproximadamente R\$ 2,5 bilhões e ainda várias nomeações serão suspensas bem como alguns concursos serão adiados. A meta inicial para o superávit primário do setor público era de 3,1% do PIB, não obstante a meta tenha sido revista em decorrência da previsão de baixo crescimento da economia e das desonerações fiscais sobre a cesta básica.

A princípio o contingenciamento de despesas é uma tentativa de o governo federal ajustar as contas públicas com o objetivo de gerar saldo orçamentário para realização do chamado superávit primário para desse modo saldar os juros da dívida pública. Um ponto a ser destacado nessa manobra fiscal é que, além da necessidade de ajuste orçamentário, há uma tentativa por parte do Governo de sinalizar um comprometimento na manutenção da tríade de política econômica (metas de inflação – responsabilidade fiscal – câmbio flexível), promovendo com isso um ganho de credibilidade, que recentemente parece estar fragilizada. Segundo os próprios técnicos da fazenda, um corte inferior a R\$ 10 bilhões de reais, como proposto pela junta orçamentária, emitiria um sinal ruim ao mercado financeiro, impactando negativamente a credibilidade da política fiscal.

O governo deve constituir “cláusulas de escape” por ocasião da votação da LOA de modo a criar um ambiente de credibilidade que justifique as seguidas reduções de gastos ao longo do ciclo orçamentário.

A questão é que parece haver uma inconsistência de expectativas criada pelo próprio governo ao longo do calendário orçamentário, uma vez que o orçamento público não se alinha com a dinâmica de algumas variáveis macroeconômicas. O fato de haver um canal de transmissão entre crescimento econômico e arrecadação tributária induz o governo a construir expectativas em relação ao volume total de receita a ser arrecadada ao longo da gestão orçamentária que não se coadunam com o valor efetivo da variável econômica.

Em geral, as expectativas otimistas de crescimento no início dos anos acabam por superestimar o valor das receitas orçamentárias.

Isso fica claro quando se vê o declínio de previsão do crescimento do PIB a partir da casa dos 4% no início deste ano. O anúncio de corte de R\$ 10 bilhões busca, portanto, adequar o orçamento a um cenário menos otimista de arrecadação, haja vista as mudanças constantes nas previsões de crescimento econômico mais lento. Embora esteja clara a tentativa de uso dos instrumentos fiscais no intuito de alcançar uma maior credibilidade da política macroeconômica como um todo, as constantes alterações das previsões de crescimento econômico anunciadas pelo governo causam problemas para a consecução do orçamento fiscal. A frustração recorrente das expectativas de crescimento, ou do excesso de otimismo no momento da elaboração dos orçamentos e inclusão de despesas, induz à um desalinhamento orçamentário diante dos níveis de crescimento relativamente baixos, restando ao governo duas opções: corte efetivo dos gastos programados ou manobras fiscais para inflar receitas.

Por ocasião da votação da Lei das Diretrizes Orçamentárias (LOA), esperava-se trabalhar com uma expectativa de crescimento econômico acima de 4% no início do exercício financeiro de 2013. Tal como demonstrado pela medida recente de contenção de gastos, diante de um cenário de crescimento econômico menos acentuado, o governo acaba por frustrar as previsões do ponto de vista da arrecadação tributária (Receitas), obrigando-se a conter gastos ao longo do ciclo orçamentário.

Ao se utilizar dessa prática de inflar expectativas de crescimento para encaixar despesas, o governo cria um problema de inconsistência temporal sistêmico, com resultados piores do que o equilíbrio pretendido. Quando a previsão de crescimento econômico não se realiza, compromete-se a capacidade do governo de ajustar o orçamento para realização do chamado superávit primário, além de jogar espuma no investimento e, portanto, no fogo que aqueceria a economia.

O empresário sentir-se-á mais inseguro em realizar investimentos num cenário que combina política monetária e (agora) fiscal restritiva, por conta dos cortes de adequação, cortes que seriam desnecessários se o realismo prevalecesse no início da previsão, sem distorcer ou inflar as expectativas iniciais. Ao fazer isso, o governo cria um problema para si mesmo no meio do percurso, uma vez que a política fiscal, discricionária por natureza, não segue uma regra fiscal, como acontece na política monetária.

No desenho institucional do regime de metas de inflação existe a “cláusula de escape”, que possibilita à autoridade justificar o não cumprimento da meta pré-estabelecida de modo de modo que desvios em relação à meta possam advir de eventos *exógenos* que fogem ao controle do Banco Central.

Nos últimos anos, à exceção de 2011, a meta fiscal foi atingida com o uso das manobras contábeis, o que contribuiu com o incremento das incertezas no ambiente econômico, bem como a perda de credibilidade da política fiscal, tendo em vista o desalinhamento orçamentário.

A construção de uma “cláusula de escape fiscal” faria emergir um ambiente menos incerto por meio da sinalização dos mecanismos de transmissão de política monetária e dos efeitos das mudanças nas previsões de crescimento econômico que ocorrem ao longo do ciclo orçamentário. Uma maneira de se constituir uma cláusula de escape seria desenvolver cenários hipotéticos de evolução das principais variáveis que impactam a dívida pública, tais como a taxa Selic e o crescimento do PIB, ao invés de assumir valores determinísticos e únicos. Enquanto o PIB impacta a dívida no sentido da sua redução, já que uma economia em crescimento amplia a base de arrecadação, a Selic, por seu turno, amplia a dívida via mecanismos de indexação.

Desse modo, alguns cenários podem ser construídos de acordo com diferentes valores para a taxa Selic, bem como para a taxa de crescimento econômico do PIB. O que se pretende mostrar com essas simulações é a necessidade de o governo construir dois possíveis cenários, um otimista e outro pessimista, por ocasião da votação da LOA, tendo em vista as incertezas acerca da evolução futura das variáveis macroeconômicas. Como demonstrado, o orçamento público é fortemente vulnerável às oscilações do ambiente macroeconômico (Selic e crescimento do PIB).

Observa-se na tabela 1 que, de acordo com as simulações, para uma taxa *reduzida de crescimento do PIB de cerca de 1%*, o esforço fiscal deveria ser de aproximadamente 2,67% do PIB, enquanto que para um cenário mais otimista, com uma taxa de crescimento econômico da ordem de 5%, o esforço seria de aproximadamente 2% do PIB.

Na Tabela 2, por sua vez, levam-se em conta as alterações na taxa Selic, de modo que para uma Selic de 9,5%, a meta fiscal estaria na casa de 2,83% do PIB e para uma Selic mais moderada, da ordem de 7,5%, o esforço do governo deveria ser de cerca de 2% do PIB.

Nesse sentido, deve haver mais espaço para que as expectativas sejam revistas, sem impacto negativo sobre a credibilidade do governo. Seria mais

prudente, a título de construção de um ambiente de credibilidade da política econômica, que os eventos (cenários) possíveis fossem bem definidos, quando da votação do orçamento. Desse modo, o uso das manobras contábeis, que possibilita a perda de credibilidade das autoridades fiscais, abriria espaço a uma estrutura fiscal mais crível sob a égide de uma “cláusula de escape fiscal”.

Tabela 1 - Cenário 1

Meta Fiscal supondo variações na taxa de crescimento do PIB					
Inflação	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Dívida/PIB	35,0%	35,0%	35,0%	35,0%	35,0%
<b>PIB (%)</b>	<b>1,0%</b>	<b>2,0%</b>	<b>3,0%</b>	<b>4,0%</b>	<b>5,0%</b>
Selic	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%
<b>Saldo Primário</b>	<b>2,67%</b>	<b>2,50%</b>	<b>2,33%</b>	<b>2,17%</b>	<b>2,01%</b>

Fonte: Elaborado com base em simulações feitas na Revista Economia & Tecnologia

Tabela 2 - Cenário 2

Meta Fiscal supondo variações na taxa Selic					
Inflação	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Dívida/PIB	35,0%	35,0%	35,0%	35,0%	35,0%
PIB (%)	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
<b>Selic</b>	<b>9,5%</b>	<b>9,0%</b>	<b>8,5%</b>	<b>8,0%</b>	<b>7,5%</b>
<b>Saldo Primário</b>	<b>2,82%</b>	<b>2,61%</b>	<b>2,41%</b>	<b>2,21%</b>	<b>2,01%</b>

Fonte: Elaborado com base em simulações feitas na Revista Economia & Tecnologia

