## ANÁLISE DA QUINZENA

### Comércio Internacional: impasse protecionista ?

Passados quase quatro anos da crise desencadeada pelos países exportadores de petróleo, seus efeitos ainda se fazem sentir. A elevação dos preços do óleo afetava, já em 1974, a economia dos países industrializados. Logo após a eclosão da crise, estes países experimentaram uma recessão que acabou por afetar o comércio internacional. A magnitude desta recessão pode ser avaliada pela comparação entre as taxas de crescimento do PNB dos principais países industrializados no período 1963-73 e nos anos de 74 e 75 (ver tabela 20.A).

A desaceleração de 74 e, notadamente, de 75 não teve como causa apenas o episódio de outubro de 1973. Na verdade, a crise apenas estimulou medidas de política econômica restritiva que já procuravam reduzir os efeitos da expansão dos preços das "commodities" em 72-73, efeitos esses traduzidos por expressiva taxa de inflação mundial. Como era de se esperar, maiores níveis de inflação e desemprego têm gerado pressões internas nos países industrializados para a adoção de políticas protecionistas aos seus mercados, lembrando o clima prevalecente logo após a 2a. Guerra Mundial. Hoje em dia, a elevada capacidade ociosa resultante da recessão ainda não tem sido aproveitada integralmente por diversos países industrializados, cujas taxas de crescimento, em 1976, foram inferiores às de 63-73 (p.ex. Japão , Reino Unido e França).

Depois de uma crescente liberalização a partir de 1950, o comércio internacional corre o risco de um maior enclausuramento a nível mundial, com óbvios efeitos negativos sobre a alocação dos recursos e, consequentemente, sobre os custos de produ-

ção em cada país. Diante deste quadro, revestem-se da maior importância as negociações comerciais multilaterais que ora se processam sob os auspícios do GATT (Acôrdo Geral sobre Tarifas e Comércio) - o "Tokyo Round" - e que objetivam promover maior intercâmbio comercial via redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias. Contudo, a experiência de "rounds" anteriores não autoriza grande otimismo com relação aos resultados destas negociações.

TABELA 20.A

TAXAS DE CRESCIMENTO DO PNB DOS PRINCIPAIS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS: 1963-1976

| Países | Taxa Média 1963-73 | 1974 | 1975 | 1976 |
|---|---|---|---|---|
| EUA | 4,1 | -1,7 | -1,8 | 6,1 |
| Alemanha Ocidental | 4,7 | 0,4 | -3,4 | 5,6 |
| Japão | 10,3 | -1,2 | 2,1 | 6,3 |
| Reino Unido | 3,2 | -0,3 | -1,6 | 1,4 |
| França | 5,6 | 3,8 | -2,5 | 5,2 |
| Itália | 3,7 | 3,4 | -3,7 | 5,6 |

Fonte: CONJUNTURA ECONÔMICA NOV.77 A PARTIR DE DADOS DA OECD, FMI E IBRE.

Elaboração: GRUPO DE INFORMAÇÃO AGRÍCOLA

Por enquanto, o desempenho do GATT pode ser considerado frustrante. Instituído em 1948 com o propósito de reduzir gradativamente as barreiras ao livre comércio, funcionaria como um amplo foro para as negociações multilaterais sobre Política Co

mercial. Infelizmente, os princípios que norteavam o documento de criação do organismo - Não-Discriminação entre os Membros, Restrição do Uso de Certos Instrumentos de Política Comercial (cotas p.ex. ) etc - têm sido frequentemente desrespeitados, seja pelas condições específicas aos primeiros anos do pós-guerra, seja por razões políticas. A formação da Comunidade Econômica Européia (CEE) é um exemplo típico do último caso. Este "Mercado Comum", de cunho nitidamente protecionista, só foi possível através de pressão norte-americana no GATT, pois os EUA viam esta integração regional como uma solução para deter o avanço comunista na Europa Ocidental. A partir da criação da CEE (e com esta, uma política tarifária comum para o resto do mundo), surgem dificuldades adicionais para as negociações multilaterais que envolvem este mercado comum, na medida em que qualquer redução tarifária a ser outorgada pela CEE exige, inicialmente, a concordância dos seus países membros. Em outras palavras, a liberalização do regime comercial dentro da CEE provocou, *ipso facto* ,um enrijecimento das relações comerciais deste bloco com os seus demais parceiros.

Dos seis "rounds" de negociações já ocorridos desde a fundação do GATT, apenas o "Kennedy Round" (1962-67 ) gerou resultados significativos , pois alcançou-se uma redução tarifária média de 30%. Estes resultados, entretanto, foram de certo modo, enganadores visto que as restrições não-tarifárias passaram a desempenhar importante papel no comércio internacional. Esta indesejável herança do "Kennedy Round" e as condições atualmente desfavoráveis a concessões tarifárias parecem constituir os principais obstáculos ao bom êxito das negociações de Tóquio.

Qualquer redução tarifária que porventura derive das atuais conversações, pode ser virtualmente destituída de significado se não for possível eliminar ou diminuir os efeitos anti-comércio originados pelas restrições não-tarifárias. Mas

esta última tarefa não é simples. O primeiro problema que surge é a dificuldade de determinação e quantificação das inúmeras barreiras não-tarifárias em vigor, que já chegam à casa das oito centenas. Adicionalmente, a fiscalização necessária para acompanhar a eliminação destas barreiras ou impedir a criação de outras semelhantes seria extremamente onerosa.

Para os países em desenvolvimento, as esperanças de substanciais concessões a partir do "Tokyo Round" , são, ainda, mais desalentadoras. Uma análise do comércio internacional de 1955 até 1975 parece indicar que, em geral, apenas os países em desenvolvimento são prejudicados pelo protecionismo. Este comportamento sugere a existência de um Clube de Comércio Preferencial entre os países desenvolvidos, no qual os membros fazem concessões tarifárias entre si mantendo, no entanto, suas tarifas para o resto do mundo (no caso, os subdesenvolvidos). As Tabelas 20.B, 20.C e o Gráfico 20.A esclarecem melhor este ponto.

Inicialmente, o comportamento das taxas de crescimento entre os diversos períodos considerados, tanto para os países em desenvolvimento como para os desenvolvidos, comprovam o argumento de que houve crescente liberalização do comércio internacional até 1975. Cumpre notar, contudo, que as taxas de crescimento para os países desenvolvidos são sempre superiores às dos países em desenvolvimento, notadamente entre 1955-56/1960-61, quando as exportações destes últimos permanecem estagnadas (1,3% a.a.) enquanto as exportações dos desenvolvidos cresciam a 5,1% a.a.. A simples comparação das taxas não é decisiva, já que o produto dos países desenvolvidos poderia estar se expandindo de modo a não variar, ou até reduzir, a participação das exportações no produto. Os dados da Tabela 20.C, entretanto, dos quais se pode calcular uma relação EXPORTAÇÕES/PRODUTO crescente, confirmam a suspeita de que os mercados de importação de produtos dos países industrializados parecem ser menos protegidos que aqueles dos bens exportados

TABELA 20.B

ÍNDICE DE VALOR REAL DAS EXPORTAÇÕES

BASE: 1970

| ANO | BRASIL 1/ (exc. Petróleo) | PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO 2/ (exc. Petróleo) | PAÍSES DESENVOLVIDOS 2/ |
|---|---|---|---|
| 1955 | 71 | 60 | 34 |
| 1956 | 68 | 60 | 37 |
| 1957 | 70 | 58 | 39 |
| 1958 | 79 | 55 | 37 |
| 1959 | 55 | 57 | 40 |
| 1960 | 57 | 64 | 44 |
| 1961 | 54 | 64 | 47 |
| 1962 | 69 | 64 | 49 |
| 1963 | 60 | 70 | 53 |
| 1964 | 58 | 77 | 62 |
| 1965 | 65 | 78 | 65 |
| 1966 | 73 | 81 | 70 |
| 1967 | 70 | 80 | 73 |
| 1968 | 80 | 86 | 81 |
| 1969 | 96 | 94 | 90 |
| 1970 | 100 | 100 | 100 |
| 1971 | 100 | 100 | 109 |
| 1972 | 107 | 114 | 129 |
| 1973 | 146 | 148 | 148 |
| 1974 | 183 | 164 | 166 |
| 1975 | 179 | 147 | 163 |

1/ Deflator: col. 117 da Conjuntura Econômica

2/ Deflator: IPA dos EUA - IFS/FMI

Fonte: COMMODITY TRADE ANDE PRICE TRENDS (1977 EDITION) - WORLD BANK

Elaboração: GRUPO DE INFORMAÇÃO AGRÍCOLA

TABELA 20.C

TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL DO ÍNDICE DE VALOR REAL DAS EXPORTAÇÕES (VRE) E DO PNB

Em %

| PERÍODOS | BRASIL | | PAÍSES EM 1/ DESENVOLVIMENTO | PAÍSES DESENVOLVIDOS | |
|---|---|---|---|---|---|
| | VRE | PNB | | VRE | PNB |
| 1955-56/1960-61 | - 4,4 | 7,6 | 1,3 | 5,1 | 3,8 |
| 1960-61/1967-68 | 4,4 | 4,5 | 3,8 | 7,8 | 6,3 |
| 1960-61/1970-71 | 6,1 | 6,2 | 4,6 | 8,7 | 5,8 |
| 1967-68/1972 | 8,2 | 14,2 | 7,3 | 12,1 | 4,5 |
| 1967-68/1974-75 | 13,4 | 10,8 | 9,4 | 11,4 | 3,7 |
| 1972/1974-75 | 23,4 | 5,0 | 13,2 | 10,2 | 2,1 |

1/ Por falta de dados, não foi possível levantar o PNB dos países em desenvolvimento

Fonte: TABELA 20.B E CONJUNTURA ECONÔMICA NOV. 77, COM BASE EM DADOS DA OCDE, FMI E IBRE

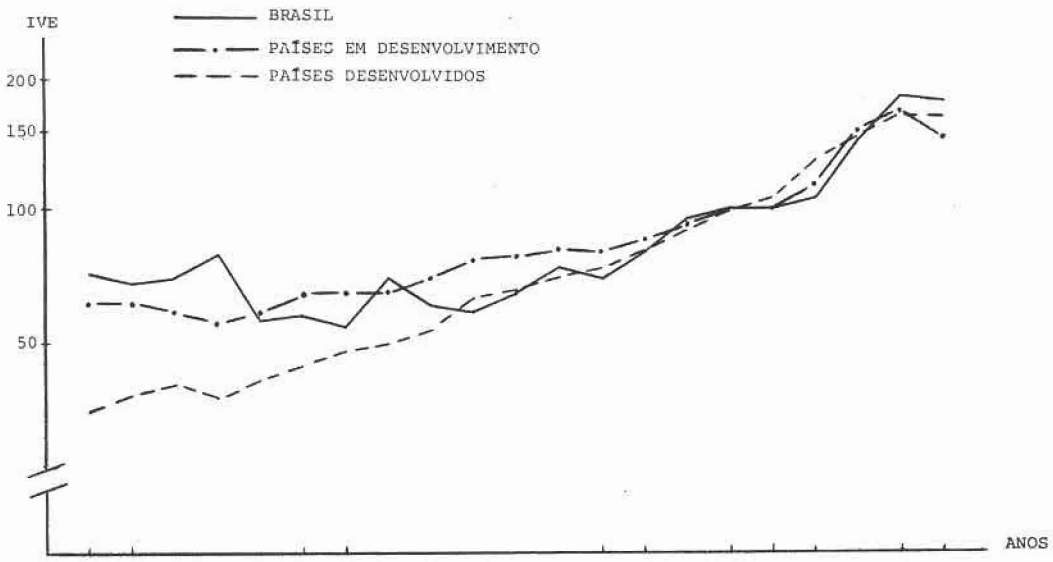
Elaboração: GRUPO DE INFORMAÇÃO AGRÍCOLA

GRÁFICO 20.A

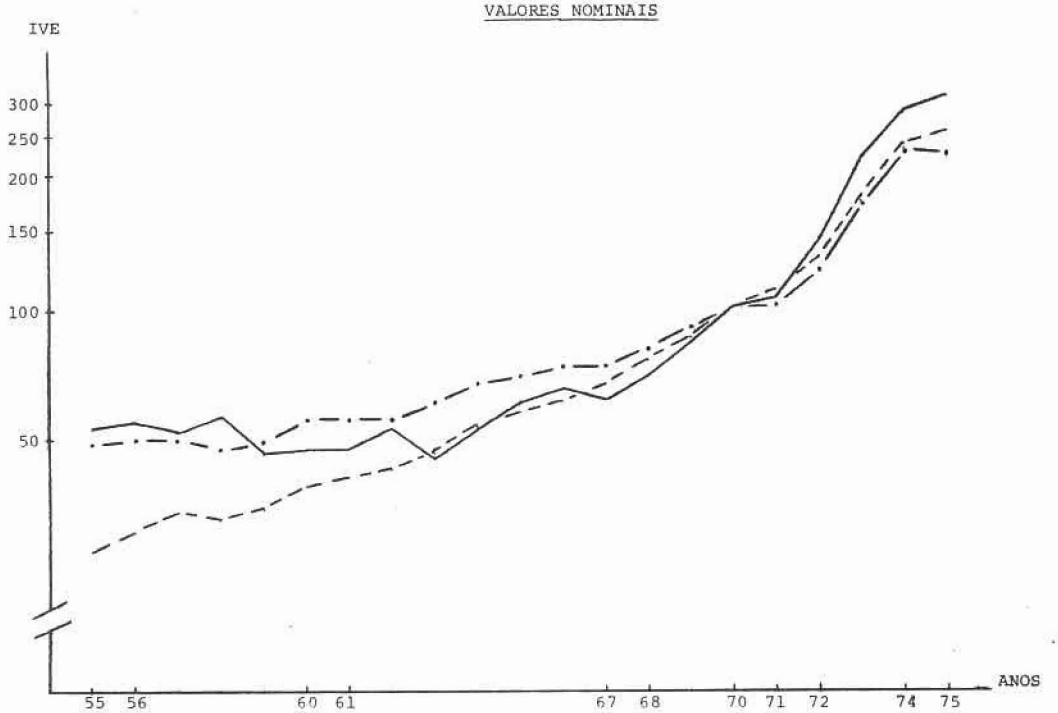
ÍNDICE DE VALOR DAS EXPORTAÇÕES (IVE) - BASE: 1970

1955 - 1975

VALORES REAIS




VALORES NOMINAIS




em escala semi-logarítmica

Fonte: TABELA 20.B

Elaboração: GRUPO DE INFORMAÇÃO AGRÍCOLA

por países subdesenvolvidos. De resto, o Gráfico 20.A apresenta o crescimento dos índices de exportação e evidencia as taxas de crescimento mais elevadas para os países industriais, inclusive em 74 e 75, anos em que se fez sentir mais fortemente a recessão mundial. A menor taxa de crescimento no período 1972/1974-75 dos países desenvolvidos reflete o "boom" de"commodities"ocorrido em 1972/73 que beneficiou, primordialmente, os países em desenvolvimento, principais exportadores agrícolas. Ainda assim, a relação EXPORTAÇÕES / PRODUTO naqueles países permaneceu crescente.

Uma visão mais clara da posição privilegiada dos países desenvolvidos pode ser obtida mediante o exame da relação mencionada para o caso brasileiro. Observa-se que em todo o período até 1967/68 a participação das exportações brasileiras caiu em relação ao PNB passando a ser crescente daí em diante. Ademais, no caso do período 67-75, a reversão da tendência declinante é fruto circunstancial da bonança dos anos 72-73 - onde as "commodities" que experimentaram maior elevação de preços, tinham grande participação em nossa cesta de exportações - permitindo ganhos substancialmente superiores aos de outros países em desenvolvimento.

De resto, excetuando-se o período 55-56/60-61, quando foi negativa, a taxa de crescimento de nossas exportações manteve-se sempre superior às médias correspondentes dos países em desenvolvimento. Vale salientar, contudo, o período posterior a 67-68 onde conseguimos o maior crescimento, resultado de quatro fatores principais: o crescimento expressivo do PNB, a política de minidesvalorizações (a partir de 69), o elenco de incentivos financeiros e fiscais à disposição dos exportadores a partir de 68 e, já citado, os anos atípicos de 72-73. Em que medida os incentivos à exportação de manufaturados participaram desta expansão de nossas exportações ? Diante de tantos fatores envolvidos, é difícil separar a contribuição de cada um deles. Apesar da importância dos incentivos, os produtos agropecuários e de base agrí

cola continuaram dominando a pauta de exportações, durante todo o período.

As novas condições da economia mundial parecem indicar menor tolerância com os esquemas de incentivos às exportações, nos moldes seguidos pela política comercial no Brasil. Em particular, os créditos de IPI e ICM, importantes instrumentos de promoção das exportações brasileiras, não são consideradas "legais" pelo GATT, motivo pelo qual ficamos em posição moralmente indefensável diante das ameaças de sobretaxação de nossos produtos pelos países importadores. É curioso notar que, frente a condições desfavoráveis, os países industrializados fazem valer os princípios do GATT quando, preteritamente, se beneficiaram de políticas comerciais igualmente "ilegais".

Uma alternativa para promover as exportações sem ferir os princípios do GATT seria permitir o rebate dos encargos sociais pagos pelas empresas exportadoras.

A Tabela 20.D, não obstante, deixa patente o pequeno incentivo que este rebate significaria diante, por exemplo, dos créditos de IPI e ICM. Escolhendo-se os dez principais setores exportadores nos últimos três anos, calculamos a participação de salários no valor da produção e aplicamos o fator fixo de 30% para chegarmos aos encargos sociais. A participação dos encargos sociais no valor da produção alcançou a média de 3%, apesar da superestimação proposital do fator fixo escolhido considerando-se o Censo de 70. Os resultados seriam possivelmente expressivos se o rebate considerasse todos os encargos sociais devidos ao valor agregado total por ocasião da exportação. A ausência de dados nos impede, contudo, de avaliarmos a extensão deste incentivo. O próprio montante elevado de subsídios à exportação de manufaturados em 1974 (em ex., da ordem de 22%) evidencia a impossibilidade de o rebate dos encargos sociais, por si só, solucionar o problema do

crescente número de sobretaxas por parte de nossos principais parceiros comerciais de que temos sido vítimas nos últimos dois anos.

TABELA 20.D

PARTICIPAÇÃO DOS ENCARGOS SOCIAIS NO VALOR DA PRODUÇÃO

| Setores (I) | % Salário no Valor da Produção (II) | % Encargos Sociais no Valor das Produção 30% 1/ x (II) (III) |
|---|---|---|
| Café Solúvel | 5,2 | 1,6 |
| Refinação de Açúcar | 4,3 | 1,3 |
| Calçados | 16,7 | 5,0 |
| Conservas de Carnes | 3,9 | 1,2 |
| Máquinas de Escritório | 18,3 | 5,5 |
| Sucos de Frutas | 4,3 | 1,3 |
| Fiação e Tecelagem de Algodão | 14,4 | 4,3 |
| Fundidos de Ferro e Aço | 20,5 | 6,2 |
| Produção de Ferro-Ligas | 8,2 | 2,5 |
| Óleos Vegetais | 2,7 | 0,8 |

1/ Com base nos dados do Censo Industrial de 70, usou-se esse fator, superestimado propositalmente.

Fonte: CACEX e CENSO INDUSTRIAL DE 70

Elaboração: GRUPO DE INFORMAÇÃO AGRÍCOLA

A política cambial dos governos brasileiros a partir de 1969 tem se preocupado em manter a taxa real de câmbio relativamente constante para impedir que as exportações sejam negativamente afetadas por oscilações bruscas da taxa. Dentro desta ó

tica, não se pode considerar a política cambial ora em vigor como promotora de exportações, na medida em que ela apenas se opõe a uma valorização cambial significativa, capaz de reduzir a entrada de divisas. Diversos analistas vêm levantando a possibilidade de reduzir ou eliminar os créditos de IPI e ICM - principais alegações para a imposição de direitos compensatórios às nossas exportações pelos países desenvolvidos - contrapesando-os com uma política de desvalorizações que mantenha a atual competitividade de nossos produtos no exterior.

Esta medida não seria, obviamente, isenta de desvantagens. Por um lado, a desvalorização cambial como instrumento para ajustar desequilíbrio no balanço de pagamentos (nosso caso) é plenamente aceita nos foros internacionais, não constituindo motivo para retaliações. Substituiria, também, os atuais entraves à importação sem, necessariamente, prejudicar os setores ora beneficiados, que poderiam receber auxílio do governo para superar o maior custo das importações.

A desvalorização cambial, porém, tem cunho nitidamente inflacionário. O perigo de exacerbação do processo inflacionário resultante é bem tangível se considerarmos que o elenco de medidas usado pelo governo contra a inflação, não tem sido suficiente para "ganhar a guerra". Adicionalmente, não é possível negligenciar o prejuízo que a desvalorização traria para as empresas em débito com o exterior. Também neste caso o governo poderia intervir, concebendo alguma compensação aos mutuários. Na dúvida, as autoridades têm preferido manter os atuais mecanismos.

As considerações feitas até aqui, tecem um quadro de perspectivas no mínimo nebulosas quanto à participação futura dos países em desenvolvimento no comércio internacional. Se o comportamento pretérito dos países desenvolvidos for mantido (Clube de Comércio Preferencial), nenhuma mudança significativa deverá

resultar do "Tokyo Round". Além disso, a lenta recuperação econômica mundial e as pressões internas nos países industriais contribuem para transformar a atual conjuntura internacional no *habitat* ideal que estimula o recrudescimento de medidas protecionistas.

Parece imprescindível procurarmos expandir nossa participação em mercados alternativos aos países industrializados, diminuindo a dependência às políticas internas destes países. Neste particular, a elevação do intercâmbio comercial com os demais membros da ALALC é uma das opções mais naturais pela proximidade e pelo tamanho dos nossos parceiros potenciais neste mercado. Uma aproximação mais efetiva com os países do Oriente Médio também seria vantajosa. Esta região , em geral, constitui um mercado promissor na medida em que sua produção interna não é muito diversificada. Considere-se, porém, que estes países se encontram mais próximos a outros centros de abastecimento, o que exigiria grande esforço para elevar a participação de produtos brasileiros nestes mercados.

Depois do exemplo da CEE, diversos mercados comuns (MCCA, MCCO, MCA etc) vêm surgindo, estabelecendo ilhas de comércio nas quais a penetração de produtos de países não-membros tende a se tornar mais difícil. A disseminação da integração regional enfatiza a importância dos acordos bilaterais como instrumento de política comercial.

O sucesso das atuais negociações multilaterais sobre comércio certamente desempenhará papel fundamental para agravar ou reduzir a onda protecionista que varre o mundo desenvolvido, motivo pelo qual os países em desenvolvimento e, em particular, o Brasil, deveriam usar todos os recursos diplomáticos possíveis para alcançarem sucesso numa maior abertura dos mercados desenvolvidos para os produtos dos países em desenvolvimento.

Agroanalysis Rio de Janeiro, 1(20): 2-12 , dez. 1977