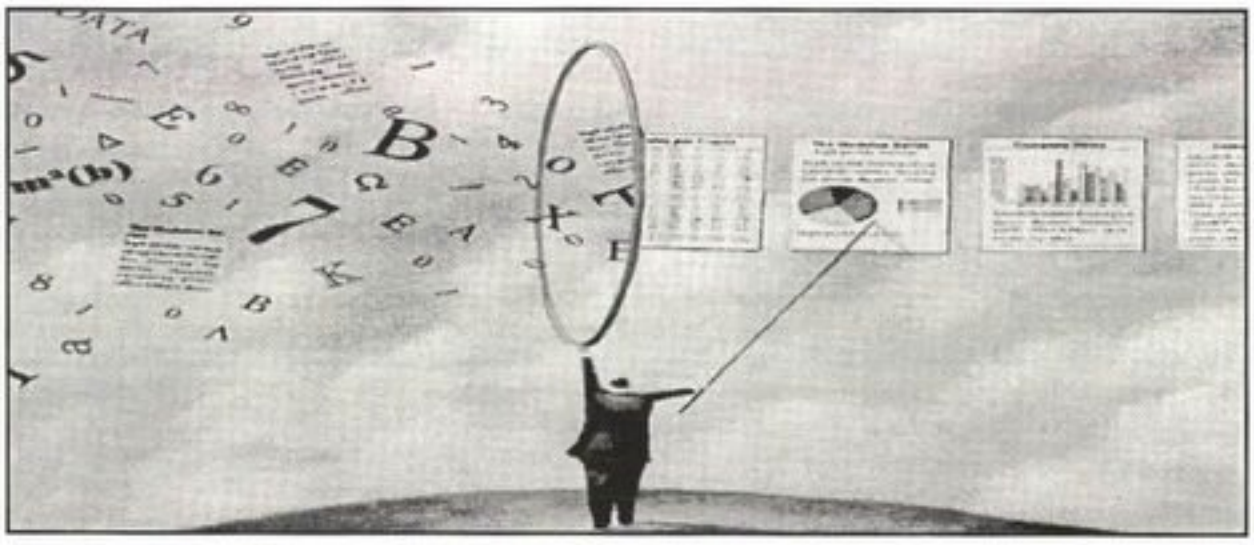
Comércio Exterior

O déficit nosso de cada década

No passado, controles de importações eram sempre acionados como uma das formas de atenuar o aumento dos desequilíbrios externos e eram compatíveis com o modelo de substituição de importações. No momento atual, tal medida contrariaria a lógica da abertura econômica.



DESDE novembro de 1947, data do início da publicação da revista *Conjuntura Econômica*, até a presente comemoração de seu cinqüentenário, o setor externo brasileiro experimentou diversas mudanças. Essas notas visam, através da leitura dos artigos escritos nas datas de estréia e de comemoração dos aniversários de 10, 20, 30 e 40 anos da revista, assim como das retrospectivas referentes aos anos de aniversário das décadas (publicadas em fevereiro dos anos de 1958, 1968, 1978 e 1988), salientar como o debate sobre o setor externo foi analisado pela *Conjuntura Econômica*, refletindo as principais questões de cada época.

A *Conjuntura Econômica* de novembro de 1947 destacava os elevados déficits do primeiro semestre do ano. Estes decorreriam da liberalização cambial no imediato pós-guerra e da inconversibilidade das principais moedas européias com as quais o país apresentava superávits, enquanto altos déficits eram registrados com os Estados Unidos. Esse último explicava 61,3% das importações brasileiras no ano de 1947, concentrada em bens de investimento e matérias-primas. Assim, a adoção de um regime de controle cambial, em junho de 1947, através do licenciamento de importações, classificadas em cinco categorias de acordo com o seu grau de essencialidade, foi entendido como uma medida adequada. Segundo a *Conjuntura Econômica*, uma desvalorização cambial não seria uma resposta apropriada, dado que parte do problema era a existência das moedas não-conversíveis, e, por outro lado, havia falta de produtos exportáveis.

O comércio exterior foi destacado como um fator negativo em 1957 pela edição de fevereiro de 1958. Ressaltaram-se alguns pontos que já apontavam a necessidade de novas diretrizes para a política de comércio exterior. O peso elevado do café nas exportações brasileiras, explicando cerca de 60% da pauta, suscitava preocupações. A alta rentabilidade do setor cafeeiro, devido a uma grande elevação do preço-ouro do produto no mercado internacional, compensava o câmbio sobrevalorizado e levava a um excessivo aumento da produção. E a política de compras governamentais dos estoques de café para a sustentação dos preços gerava um grave ônus para o Tesouro, estimado em US$184 milhões. Por outro lado, o surgimento de novos concorrentes no mercado internacional adicionava maiores dúvidas quanto à capacidade de absorção do produto.

O ano de 1957 marcou também o início de constituição da Comunidade Européia, com a assinatura do Tratado de Roma. A *Conjuntura Econômica* previa deslocamentos de fornecimentos, dado o tratamento aduaneiro preferencial e pelo maior acirramento da concorrência no mercado norte-americano em relação aos países fora do acordo. Essa é uma questão que permeia até hoje parte do debate das relações Brasil-União Européia. Outro ponto a destacar é a menção ao *"dumping virtual"* dos Estados Unidos relativamente ao algodão no mercado internacional, seguido de políticas de subsídios pelo governo norte-americano para explicar a queda nas exportações de algodão. O produto, que constava em segundo lugar na pauta de

Desequilíbrio em transações correntes – origem e evolução – 1945 a 1996 – em US$ milhões

Discriminação	1945-49	1950-56	1957-62	1963-66	1967-73	1974-76	1977-80	1981-87	1988-90	1991-94	1995-96
Balança comercial (FOB)	1.210	1.536	245	1.549	211	-10.336	-6.590	53.503	46.057	49.591	-8.891
Serviços	-1.017	-2.458	-2.188	-1.353	-6.480	-9.564	-28.243	-96.098	-45.803	-55.209	-40.301
Transfer. unilaterais	-34	-46	31	252	199	1	257	776	1.172	8.073	6.873
Transações correntes	159	-968	-1.912	448	-6.070	-19.899	-34.576	-41.819	1.426	2.455	-42.319

Fonte: *Conjuntura Econômica*, nov. de 1977, e boletins mensais do Bacen.

Brasil – Balança comercial

Crescimento médio anual – dados deflacionados*
Em percentagem

Período	Exportação FOB	Importação FOB
1948 a 1957	-2,77	-2,39
1950 a 1957	1,01	1,89
1957 a 1967	-0,75	1,17
1967 a 1977	13,06	16,00
1977 a 1987	2,21	-4,58
1987 a 1996	4,20	10,36

Fontes: FMI, Decex e Bacen.
*Deflator: IPC-EUA.

Exportações brasileiras

Participação por principais grupos

Período	Básicos	Semimanu-faturados	Manufatu-rados
1968-1976	66,31	9,14	24,55
1977-1986	39,69	10,15	50,16
1987-1996	26,56	16,09	57,36

Fonte: A economia brasileira e suas perspectivas – Apec.

Principais produtos exportados e mercados de destino

Produtos	Part. s/ o total da pauta	Países	Part. s/ o total da pauta
1947			
Café em grão	41,6	Estados Unidos	38,8
Algodão em rama	15,6	Argentina	9,5
Cacau em amêndoas	4,9	Reino Unido	7,8
Pinho	3,7	Bélgica-Luxemburgo	4,7
Peles e couros	3,5	França	3,6
Subtotal	69,3	Subtotal	64,3
1957			
Café em grão	60,7	Estados Unidos	47,4
Cacau em amêndoas	5,0	Argentina	7,4
Pinho	4,6	Alemanha	6,0
Hematita	3,4	Reino Unido	4,8
Açúcar	3,3	França	3,2
Subtotal	77,1	Subtotal	68,7
1967			
Café cru em grão	42,6	Estados Unidos	33,1
Hematita	6,2	Alemanha	8,1
Algodão em rama	5,5	Países Baixos	6,8
Açúcar de cana	4,9	Itália	6,6
Cacau em amêndoas	3,6	Argentina	5,9
Subtotal	62,8	Subtotal	60,5
1977			
Café cru em grão	19,0	Estados Unidos	17,7
Farelo de soja	9,5	Alemanha	8,8
Hematita	7,1	Países Baixos	7,7
Soja em grão	5,9	Japão	5,6
Cacau em amêndoas cru	3,6	Itália	5,5
Subtotal	44,9	Subtotal	45,3
1987			
Café cru em grão	7,5	Estados Unidos	27,9
Farelo de soja	5,5	Japão	6,4
Hematita	4,2	Países Baixos	6,1
Suco de laranja concentrado	3,2	Itália	4,8
Calçados de couro de uso comum	3,1	Alemanha	4,7
Subtotal	23,4	Subtotal	50,0
1996			
Farelo de soja	5,7	Estados Unidos	19,2
Minérios de ferro e seus concentrados	5,6	Argentina	10,8
Café cru em grão	3,6	Países Baixos	7,4
Calçados, partes e componentes	3,5	Japão	6,4
Suco de laranja concentrado, congelado	2,9	Alemanha	4,4
Subtotal	21,3	Subtotal	48,2

Fontes: Exposição geral da situação econômica do Brasil – Conselho Nac.de Economia (1947 e 1957); A economia brasileira e suas perspectivas – Apec, jul.de 1968 (1967); Séries estatísticas de comércio exterior – Banco do Brasil/Cacex – 1980 (1977); Boletim mensal do Banco Central do Brasil – dez. de 1990 (1987); Balança comercial brasileira – dez. de 1996 (1996).

exportações de 1947, caiu para o sexto lugar em 1957. Novamente, o tema de políticas agrícolas praticadas pelos países desenvolvidos afetando as exportações brasileiras permanecia na pauta da agenda internacional, mesmo com os relativos ganhos ocorridos na Rodada Uruguai.

O ano de 1957 foi ainda marcado por uma mudança na política de comércio exterior brasileira, com a introdução de tarifas de importação *ad valorem*, variando de zero até 150%. O sistema de leilões de câmbio com cinco categorias, em vigor desde 1953, foi simplificado para duas. No entanto, basicamente, o regime de comércio exterior continuava criando dificuldades para as exportações e incentivando a substituição de importações. O problema, segundo a *Conjuntura Econômica* de fevereiro de 1958, era então a necessidade de cambiais, que, em face da inflexibilidade da pauta de importações, eram cruciais para não afetar a produção, ao lado de uma pauta de exportações extremamente concentrada no café.

Na retrospectiva do ano de 1967, foram destacadas as mudanças operadas no regime do comércio exterior, algumas iniciadas em 1966. Eliminou-se o sistema de taxas de câmbio múltiplas, as alíquotas de importações foram reduzidas, criaram-se novas figuras aduaneiras (entrepostos aduaneiros, isenções de tarifas de importações para bens destinados a projetos considerados prioritários, regulação do regime de similaridade, entre outras) e foi feito o reajuste do câmbio. Essas medidas marcaram o início de uma nova etapa no comércio exterior brasileiro. A política de minidesvalorizações, inaugurada em março de 1968, eliminaria o viés antiexportador do regime cambial anterior. Um amplo conjunto de incentivos às exportações via créditos subsidiados e isenções fiscais foi introduzido para estimular as vendas externas de manufaturados. Do lado das importações, mantiveram-se altas proteções nominais, mas variados re-

Déficit 90% superior ao de 1996

A balança comercial registrou um movimento negativo de US$655 milhões em setembro, elevando o déficit acumulado no ano para US$6,1 bilhões. Projeções para este ano sugerem que o déficit atinja US$10,5 bilhões.

Na comparação dos acumulados no ano até setembro entre 1997 e 1996, as exportações cresceram 10,7%. Esse percentual supera significativamente os números observados para o mesmo período de anos anteriores. Entre 1995 e 1994, o crescimento foi de 5,9% e, entre 1996 e 1995, de 4,9%. Assim, o valor das exportações acumula em setembro a cifra de US$39,7 bilhões, devendo até o final do ano chegar a valores próximos a US$55 bilhões.

A análise por grandes grupos mostra que as exportações de básicos começaram a declinar, dado o comportamento sazonal das vendas de produtos como fumo e soja. No entanto, na comparação do acumulado janeiro-setembro, elas cresceram 29,7%, participando em 70,5% para o crescimento das exportações. O grupo de manufaturados tem apresentado desempenho relativamente melhor que nos anos anteriores (1995 e 1996), contribuindo em 34,1% para o incremento total das vendas externas brasileiras. Entre os principais produtos, destacaram-se as exportações do setor de material de transporte. Quanto às exportações de semimanufaturados, a taxa de crescimento foi negativa em 2,8%.

As importações cresceram no acumulado 22,2%, destacando-se as compras de máquinas, que participaram com 32,4% da pauta e explicam 44,7% desse crescimento. O incremento das compras relativas ao setor de material de transporte e os dados de exportação para o setor mostram a importância do comércio intra-indústria nesse segmento.

Principais mercados das exportações e importações brasileiras

Janeiro-setembro 1997/96

Países ou blocos	Exportações		Importações	
	Part. % 1997	Variação relativa	Part. % 1997	Variação relativa
Américas	45,32	13,34	47,74	24,77
Aladi	24,37	21,07	22,10	24,94
– Mercosul	16,42	22,03	15,95	24,19
América do Norte	19,03	3,28	25,36	25,41
– EUA	17,94	2,55	23,00	26,36
Demais das Américas	1,93	34,02	0,27	-21,35
União Européia	28,20	14,61	26,45	20,18
Ásia	15,44	-0,30	15,33	35,00
Oriente Médio	2,69	5,06	3,47	4,39
África	2,70	-2,36	3,11	12,31
Demais	5,65	14,07	3,91	-5,31
Total	100,00	10,67	100,00	22,19

Fonte: Balança comercial brasileira.

Brasil – Defasagens cambiais acumuladas

Deflator: IPA-DI – base: jul. 94=100

Período		Dólar EUA	Iene	Marco	Moeda européia	Taxa efetiva[1]	Peso argentino	Taxa efetiva[2]
1994 – Jul.		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1996 – Set.	p	8,14	28,06	8,70	6,38	10,24	2,22	0,71
Out.	p	7,88	30,54	9,75	6,47	10,65	1,88	0,17
Nov.	p	7,39	29,64	8,26	4,35	9,33	2,80	0,47
Dez.	p	7,46	31,76	11,79	6,59	10,98	3,34	1,02
1997 – Jan.	p	7,83	37,70	16,73	10,27	13,99	4,53	2,29
Fev.	p	8,39	42,20	21,40	14,35	17,01	4,23	2,14
Mar.	p	10,17	43,33	23,63	16,63	18,98	5,21	2,80
Abr.	p	10,79	44,35	25,19	17,15	19,74	5,52	3,14
Maio	p	10,27	34,77	23,63	15,72	17,54	5,14	2,30
Jun.	p	9,99	28,74	24,88	16,13	16,94	4,98	1,83
Jul.	p	9,37	28,40	28,71	17,94	17,91	4,50	0,74
Ago.	p	8,58	29,54	30,82	20,39	18,97	3,83	-0,14
Set.	p	8,90	31,71	27,28	17,82	17,92	4,28	-0,01

Fontes: Bacen, FGV, FMI, Banco Central do Paraguai e Index Mercosur.
Elaboração: CEEG/IBRE/FGV.
Informações disponíveis até 01/10/97.
[1]Taxa efetiva composta pelo dólar, iene e moedas européias.
[2]Taxa efetiva composta pelo peso argentino, peso uruguaio e guarani.

Comércio com Mercosul cresce 20%

O destino das exportações brasileiras se concentrou no mercado das Américas, sendo que a Aladi foi o principal mercado desse hemisfério. O Mercosul continua desempenhando papel importante na estrutura de comércio exterior brasileiro, apresentando, seja nas importações seja nas exportações, taxas de crescimento superiores a 20%.

A queda das exportações para o mercado asiático foi influenciada pela taxa negativa das vendas para a Coréia do Sul (11,4%, sendo o 15º mercado de destino das exportações brasileiras) e pelo baixo crescimento para o Japão (1,7%). Para outros mercados asiáticos, que fazem parte dos 30 principais mercados de destino das exportações, registraram-se aumentos expressivos em alguns casos, como na Malásia (64,3%), Formosa (19,7%) e Indonésia (17,8%). Já quanto aos fluxos importados, a maior taxa de crescimento foi verificada no mercado asiático (35%), associada às compras de máquinas e de material de transporte.

Finalmente, a valorização do dólar em relação às moedas européias e ao iene se traduziu na elevação da taxa efetiva do real. Assim, enquanto a defasagem cambial do real/dólar é de 8,9%, a do real/iene é de 31,7% e a do real/moedas européias é de 17,8%. No caso das moedas européias, esse resultado é em parte compensado pela elevação dos preços de produtos básicos, como o café e a soja, observados ao longo do ano, o que permitiu um aumento de 14,6% nas exportações para a União Européia.

Lia Valls Pereira
Economista da FGV/IBRE/CEEG

gimes de isenções permitiram o acesso a bens associados a projetos considerados prioritários pelo governo.

Comparando-se a década de 1957-1967 e a de 1967-1977, o crescimento médio anual das exportações foi de 0,75% negativo e 13%, respectivamente, enquanto os resultados para as importações atingiram, no mesmo período, 1,2% e 16%. As exportações de manufaturados elevaram a sua participação na pauta de 10,8%, em 1968, para 31,7%, em 1977. Assim, a necessidade de diversificação da pauta de exportações, apontada como um dos pontos essenciais na *Conjuntura Econômica* de novembro de 1967, foi em grande parte atendida.

A análise contida na revista sobre o ano de 1977 (edição de fevereiro de 1978) quanto à evolução do setor externo privilegiou o tema da capacidade do governo de manter saldos de transações correntes sob controle, após a crise do petróleo de 1973. Destacou-se que o governo estaria obtendo relativo êxito ao reduzir o déficit de US$7,1 bilhões, em 1974, para um déficit estimado de US$4,2 bilhões em 1977. No entanto, ressaltou-se que o contínuo crescimento do déficit na conta de serviços, que só tenderiam a aumentar devido aos compromissos da dívida, exigiriam um esforço gigantesco de produção de saldos comerciais superavitários, o que seria "extremamente difícil para um país não industrializado e não exportador de petróleo, e num mundo em que as restrições comerciais se generalizam".

Medidas de contenção das importações começaram a ser amplamente introduzidas em 1977, como uma das formas de atenuar o problema dos déficits. A revista salientava, porém, que essas deveriam ser seletivas para não afetar o crescimento industrial. O novo choque do petróleo, em 1979, e a crise da dívida externa, no início da década de 80, aprofundaram, entretanto, a opção por mecanismos de controle das importações, aliados a uma ampliação dos incentivos às exportações. A política de comércio exterior passou a ser gerida em função da necessidade de obtenção de saldos cambiais. O crescimento médio anual das importações foi negativo (4,6%) no período de 1977-1987. Por outro lado, as exportações registraram crescimento de apenas 2,2% no mesmo período.

O tema dos desequilíbrios na balança de transações correntes foi salientado na edição de novembro de 1977, através de dados desde 1945 (ver quadro nesse artigo). É interessante observar que, atualizando-se tais dados, pode-se dizer que o governo teve êxito em produzir grandes superávits nos anos que se seguiram. Entretanto, como já antes salientado, o problema residia no contínuo crescimento do déficit em serviços, num cenário que foi agravado pela crise da dívida externa.

> ***O término da Guerra Fria fez ascenderem os temas comerciais como prioritários da agenda entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.***

Mesmo considerando a conjuntura desfavorável da década de 80, marcada pela crise cambial, recrudescimento da taxa de inflação e menor crescimento das exportações, esse período apontou mudanças na pauta brasileira de exportações. Houve uma relativa desconcentração, com a queda da participação dos cinco principais produtos de 45% para 23,4%, entre 1977 e 1987. No acumulado, os produtos manufaturados aumentaram sua participação de 24,5%, nos anos de 1968-1976, para 50%, nos anos de 1977-1986.

O ano de 1987 apresentou um saldo comercial superavitário em US$11,1 bilhão. Esse indicador, porém, não sinalizava ausência de problemas no setor externo. A Carta do IBRE de novembro de 1987 apontava o *crash* ocorrido nas bolsas de Nova York, Londres e Tóquio, em outubro do mesmo ano, como sinal da instabilidade do mercado financeiro internacional. Além disso, ressaltava o tema do protecionismo dos países desenvolvidos através da política agrícola comum européia. Em relação ao Brasil, expressava o receio de que a crise internacional pudesse suscitar demandas por políticas mais protecionistas. E lembrava ainda que o coeficiente de importações de bens e serviços/PIB era da ordem de 5%, o que seria um dos menores índices do mundo. Assim, ao lado de sugestões referentes à redução do déficit público e privatização de empresas estatais, foi também sinalizada a necessidade de abertura do comércio exterior.

O ano de 1987 caracterizou-se pela decretação da moratória da dívida externa, revertida no final do ano, mostrando que a solução para a dívida só seria viável a partir de negociações.

O período de 1987 a 1997 irá conter profundas mudanças na economia brasileira do ponto de vista do setor externo. A primeira se refere à reforma tarifária de 1990, implementando o processo de liberalização das importações brasileiras, que aumentaram em média anual 10,4% entre 1987 e 1996. O regionalismo passou a ter preponderância no cenário mundial e foi respondido através do Mercosul na agenda brasileira. A Argentina, que já fora o segundo principal mercado das exportações brasileiras até o final da década de 50, retomou novamente a mesma posição. O término da Guerra Fria fez ascenderem os temas comerciais como prioritários da agenda das relações internacionais entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Grande parte desse debate foi canalizada para a Organização Mundial do Comércio, exigindo atualmente posições ativas do governo brasileiro em temas como propriedade intelectual, meio ambiente, cláusulas sociais, entre outros. A década de 90 marca claramente um cenário diverso daquele que predominou no pós-guerra em relação ao comércio exterior.

Um tema, porém, permanece constante, que é o financiamento dos desequilíbrios externos. No passado, controles de importações eram sempre acionados como uma das formas de atenuar o aumento desses desequilíbrios e eram compatíveis com o modelo de substituição de importações. No momento atual, tal medida contrariaria a lógica da abertura econômica. Desequilíbrios passam a ser então financiados, como já o foram também no passado, com a entrada de capital externo. No entanto, esse fato não exclui uma questão mais de uma vez priorizada nos debates sobre o setor externo brasileiro ao longo do tempo: a necessidade de diversificação da pauta e o incremento das exportações.

Lia Valls Pereira
Economista do IBRE/CEEG/FGV