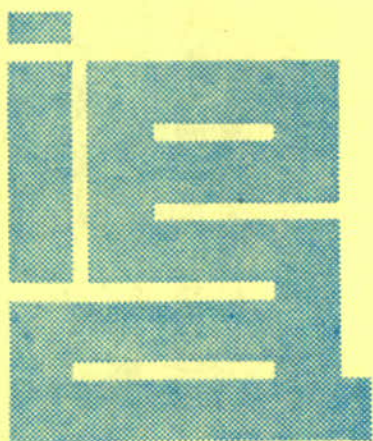


ARTIGOS TÉCNICOS



AGRICULTURA, COMÉRCIO EXTERIOR E O BALANÇO DE PAGAMENTO DO BRASIL⁽¹⁾

Alberto Veiga

As recentes medidas que vêm sendo tomadas pelo Governo Federal, culminando com a adoção dos contratos de risco e o maior controle do consumo de combustíveis, resultaram de um processo de endividamento externo que se vinha prolongando por alguns anos e que passou a assumir maiores proporções depois da "guerra dos sete dias" e consequente embargo do petróleo. Assim, uma situação cuja controle vinha se processando satisfatoriamente, passou a integrar um contexto mais amplo, de caráter mundial, que atingiu indistintamente nações ricas e pobres.

Face a esta realidade, outro não poderia ser o comportamento do País senão o de limitar suas despesas externas com bens menos essenciais, ao mesmo tempo que estimular a produção de divisas por diversas formas. Uma dessas formas - a entrada de capitais oriundos de outros países - viu-se debilitada pela própria carência resultante da crise e pela tendência dos países produtores de petróleo em investir nos países industriais e em elevar seu próprio nível de consumo. Outra forma - a venda de serviço - é de maturação lenta, no caso da venda de "know-how", ou vinculada a acordos com cláusulas de reciprocidade, no caso do mercado de transporte marítimo.

Resta, assim, ao País, o estímulo às exportações de mercadorias como a melhor das opções para equilibrar seu orçamento de divisas. Desde 1963, o setor exportador vem apresentando um desempenho excepcional, dobrando sua receita a cada três anos. Foi substancialmente diversificada a gama de produtos exportáveis e de mercados compradores, além de reduzida a dependência da exportação de alimentos e matérias-primas do setor primário. Por todas estas razões, espera-se

(1) Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada ao IX Congresso Brasileiro de Agronomia realizado em Salvador, Bahia, em outubro de 1975.

superar, dentro de poucos anos, a situação deficitária que hoje se apresenta.

2

A despeito dessa tendência, o papel da agricultura nas exportações brasileiras continua a ser dos mais importantes. Sua participação surge hoje, além dos produtos primários, em um grande número de produtos industrializados que têm sua matéria-prima originária da agricultura. A verdade é que o Brasil foi e é um grande exportador de produtos agrícolas e continuará a se-lo no futuro. Pode se afirmar, sem dúvida, que a melhoria da presente situação de pagamentos do País irá depender, em grande parte, da capacidade de produção do setor agrícola e da orientação da política governamental de comércio exterior em relação ao setor.

É imperioso reconhecer que muito tem sido feito, desde 1968, por uma política de estímulo às exportações. No entanto, vários de seus aspectos, sobretudo os relativos a produtos agrícolas, devem ser cuidadosamente analisados, face à conjuntura que atravessamos, para garantir o melhor desempenho possível para o País, tanto a curto como a longo prazos. O objetivo central do presente trabalho é discutir alguns destes aspectos.

3

Em primeiro lugar, cabe destacar que a estrutura existente de estímulos e de desestímulos ao comércio exterior brasileiro equivale à existência de bonificações ou de deduções à taxa cambial vigente. Tem-se, portanto, o equivalente a inúmeras taxas cambiais. Do lado das exportações, as taxas mais elevadas (mais estimulantes) são pagas aos produtos manufaturados e as menos elevadas aos produtos primários "in natura". Do lado das importações, as maiores taxas (menos estimulantes) são atribuídas aos produtos de consumo supérfluo (não essenciais) e as menores taxas às matérias-primas produzidas em escala nula ou insuficiente.

O resultado desta situação, para a agricultura, é que seus produtos recebem menores estímulos à exportação do que aqueles concedidos aos produtos manufaturados. Além disso, os produtos agrícolas estão sujeitos a controles internos - sobretudo visando a garantir o abastecimento - que reduzem ainda mais suas possibilidades de usufruir dos incentivos à exportação, quer na forma de benefícios fiscais ou creditícios, quer na forma de preços.

4

São três as razões comumente apontadas para justificar uma política de estímulo diferencial em favor das exportações de manufaturas:

- a) sem estímulos especiais seria impossível à indústria nacional competir em igualdade de condições com o similar estrangeiro;
- b) ocorreriam acentuadas flutuações nos preços dos produtos primários, que tornariam extremamente instável a receita de divisas dos países em desenvolvimento, e
- c) o País tiraria maior proveito das exportações de produtos com mais elevado grau de processamento.

Cabe, aqui, discutir brevemente cada um desses três argumentos que, por várias razões, devem ser encarados com as devidas reservas.

O argumento de que a indústria nacional necessitaria proteção especial é aceitável caso a taxa cambial seja um reflexo do poder de compra da moeda no mercado mundial. Caso, porém, essa taxa esteja super-valorizada tal argumento perde a razão de ser, pois muitas das manufaturas, hoje consideradas favorecidas, estariam na verdade recebendo o equivalente a um câmbio de "equilíbrio", estando, assim, em perfeitas condições de competir com o produto estrangeiro.

Sendo assim, não haveria razão para que não se estendesse aos produtos agrícolas tratamento equivalente ao concedido a muitas das manufaturas exportadas.

O argumento de que ocorrem grandes flutuações nos preços dos produtos primários não impede que um país, como os Estados Unidos da América, exporte mais de 20 bilhões de dólares em produtos agrícolas, utilizando a agricultura como uma de suas grandes fontes de renda. Desprezar as vantagens comparativas de que o País dispõe simplesmente por não se deter o controle do mercado é uma posição utópica. Neste sentido, cabe ressaltar a formulação coerente e realista dada a este problema pelo Brasil na Assembléia Extraordinária das Nações Unidas sobre Matérias-Primas e Desenvolvimento, realizada em setembro último; na ocasião, foi proposto um acordo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para fixar novas regras gerais para o comércio entre os mesmos.

O argumento de que o País aufere maior preço e utiliza mais recursos quando exporta um produto manufaturado é irretorquível. Porém, um preço mais alto por um produto diferente não significa necessariamente uma vantagem. O importante é saber a que custo se obtém aquele preço. Para que produtos manufaturados, baseados em matéria-prima agrícola, sejam competitivos com o similar estrangeiro, não há necessidade de penalizar a matéria-prima, impondo-lhe, no mercado interno, preços inferiores aos que receberia no mercado mundial. Quando isto se torna necessário, evidentemente os recursos nacionais estão sendo utilizados de forma imprópria e seriam melhor remunerados em outra alternativa. Haveria, assim, maior vantagem na exportação do produto "in natura" do que na do manufaturado.

5.

A manifesta fragilidade dos argumentos em favor de um tratamento especial às exportações de manufaturados não impede, porém, que existam, ponderáveis razões de ordem econômica pelas quais torna-se extremamente difícil, nas condições atuais, remover esta discriminação. A principal dessas razões é, evidentemente, a impossibilidade

de um ajustamento substancial na taxa cambial, sob pena de se onerar desproporcionalmente a dívida externa do setor privado e os preços pagos por matérias-primas essenciais ao desenvolvimento do País.

Tal problema torna-se particularmente sério da presente situação, em que se faz necessário, a curto prazo, um decidido apoio às exportações. Cabe, por isso, examinar algumas das possibilidades de se contornar o problema da desvalorização pura e simples da taxa cambial, contribuindo, ao mesmo tempo, para melhorar o desempenho das exportações agrícolas. O objetivo seria, tão somente, equiparar parcialmente o tratamento dispensado às exportações primárias àquele oferecido aos produtos industriais.

Uma primeira possibilidade seria a instauração de um sistema de bonificações à exportação de produtos primários, acrescidas à taxa cambial, mantidos os estímulos não-cambiais ora existentes. Inversamente ao sistema vigente nos anos 50, esta medida introduziria uma bonificação cambial para exportações de alimentos e matérias-primas em bruto e manteria a taxa corrente para as demais exportações e a totalidade das importações. A relação de produtos básicos, adotada pela CACEX, poderia ser utilizada para aplicação desse sistema.

É importante salientar que esta medida é sensivelmente menos complexa que o sistema de taxas múltiplas cujos últimos resquícios foram extintos em 1967 e que deram margem-sobretudo nos anos 50 a toda sorte de manipulações extra-legais. Trata-se aqui da introdução de um bonus único, equivalente a criação de uma nova categoria cambial, mais elevada, a nível correspondente àquele já adotado, implicitamente, para a exportação de muitas manufaturas.

Um sistema alternativo a este seria, logicamente, a criação de uma taxa cambial mais elevada que atingisse todas as exportações indistintamente, acompanhada de uma completa revisão nos atuais incentivos não-cambiais, de forma a reduzi-los.

Outra possibilidade seria não atuar sobre a taxa cambial e, simplesmente, estender aos produtos básicos parte dos estímulos hoje concedidos aos manufaturados. Esta alternativa tem seu alcance limitado pelo fato de certos incentivos, incidentes sobre impostos

e financiamentos exclusivamente aplicáveis a produtos industrializados não poderem ser outorgados a produtos "in natura". Existe, no entanto, uma apreciável faixa de incentivos que poderiam ser aproveitados para este fim.

Ainda na linha de não atuar sobre a taxa cambial, poder-se-ia estudar um sistema de subsídio de preços aplicável a exportação de produtos básicos, de forma a equipará-los, em tratamento, a determinada classe de produtos manufaturados de exportação. Esta medida poderia ser implementada através de uma cédula de crédito especial ou outro instrumento hábil. Tal "subsídio" poderia variar com as flutuações de mercado mundial, ser aplicado distintamente a produtos preferenciais e ter sua duração limitada.

6

Um aspecto fundamental de qualquer medida de elevação dos preços de exportação é seu impacto sobre o mercado interno. Caso a elevação desses preços se restrinja somente aos chamados "produtos básicos", este impacto seria bastante atenuado pelo sistema de quotas de exportação, que se costuma aplicar aos principais itens desse grupo (café, açúcar, soja, algodão e carne, entre outros). Acredita-se que uma "abertura" visando estimular a exportação de produtos primários aumentaria substancialmente a agressividade do exportador brasileiro em direção a novos mercados, surgindo uma nova motivação para dinamização da oferta não só para o exterior, como para o próprio mercado doméstico.

É de ser notar, também, que o estímulo às exportações de produtos básicos resultaria em uma realocação de recursos em favor de produtos em que o País detém apreciáveis vantagens comparativas, o que, em si, já representa uma poderosa contribuição ao aumento da eficiência e da renda nacional.

Qualquer medida de política econômica envolve, fatalmente, custos e benefícios privados e sociais que precisam ser acuradamente estudados. O presente trabalho é uma simples sugestão a que

tal estudo seja realizado no contexto da problemática do balanço de pagamentos e do potencial representado pelas exportações agrícolas. É da maior importância que se saiba aproveitar a experiência do passado, deixando de onerar, além do razoável, o desenvolvimento de um setor que, com seus modestos 15% de participação no Produto Interno Bruto, constitui a pedra angular do "milagre brasileiro".