

POR UMA NOVA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES

A conclusão da Rodada Uruguai, oficializada no encontro de Marraquesh, em dezembro de 1994, trouxe, em que pese seus pífios resultados, novo alento ao ideal de liberalização comercial encarnado pela OMC e ardentemente desejado pelos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, cujos mercados já haviam sido amplamente abertos à concorrência externa. Esse alento foi particularmente verdadeiro no caso da agricultura, pelo fato de ter sido incorporado às disciplinas da OMC, nos termos de um acordo específico que estabelece compromissos de redução do protecionismo quanto ao acesso a mercados, subsídio às exportações e apoio interno (subsídios à produção), bem como a retomada das negociações agrícolas ao final do período de implementação desses compromissos pelos países desenvolvidos, em 1999.

Mas, ao longo desse período, o cenário econômico internacional deteriorou-se com a interrupção, ainda que temporária, do crescimento eufórico dos tigres asiáticos em meio a acentuadas crises financeiras de ampla repercussão internacional, ao lado de um crescimento não tão eufórico do Japão, que, ao contrário daqueles países, não conseguiu recuperar sua economia e ainda encontra-se em recessão. Os demais países em desenvolvimento persistiram sem grande êxito em seu esforço de ajustamento econômico, em meio a um quadro quadro de estagnação e dificuldades no setor externo de suas economias. E no caso das economias européias ocidentais são recentes os sinais de uma recuperação alvissareira, sendo o elevado desemprego um dos graves problemas ainda por ser resolvido. Uma exceção nesse cenário é a economia norte-americana, que se

mantém pujante há uma década e nos próximos anos deverá continuar dinâmica e próspera, mas nem por isso deixou de experimentar um agravamento no desequilíbrio de sua balança comercial, resultando em maior protecionismo e no arrefecimento de seu ímpeto em prol da liberalização comercial.

Nesse cenário de dificuldades e de pressão generalizada em prol do aumento das exportações, acentuou-se ainda mais a competitividade do comércio internacional, exacerbando seus efeitos deletérios sobre os países em desenvolvimento destituídos de recursos e de instrumentos adequados para a defesa de seus interesses, ao mesmo tempo em que os países ricos fortaleceram seus instrumentos de proteção e alocaram recursos adicionais no subsídio e na promoção das exportações.

A retomada das negociações sob forma da pretendida Rodada do Milênio tornou-se assim inviável, conforme atestam os resultados frustrantes do empenho das nações por ocasião da reunião de Seattle, nos EUA, e de Davos. Em ambos os foros o fracasso não se deveu ao fato das conversações terem ocorrido nas vésperas da campanha presidencial nos EUA, ou à mobilização dos segmentos contrários à globalização, mas sim à ausência de interesse político de americanos e europeus, cuja radicalização no trato dos temas meio ambiente, direitos trabalhistas e direitos humanos serviu de alibi para implodir qualquer tentativa de retomada de negociações globais para o aprofundamento do livre comércio.

Essa é uma sinalização clara de que as compromissadas negociações em matéria de agricultura na OMC muito dificilmente corresponderão às intenções e expectativas nutridas durante a Rodada Uruguai, conforme atestam o retardamento de seu início e as dificuldades de entendimento, sobretudo em relação a temas de interesse para os países em desenvolvimento, como é o caso da frustrada tentativa da OCDE de avanço no disciplinamento do seguro e do crédito no comércio exterior.

Por ocasião da 10ª Conferência das Nações Unidas Comércio e Desenvolvimento (Unctad), realizada em fevereiro de 2000, em Bangcoc, os países em desenvolvimento, principais interessados na abertura da economia mundial,

mantiveram suas posições favoráveis a uma profunda liberalização comercial que resultasse na efetiva ampliação do acesso a mercados, em coerência com os princípios de "comércio, não ajuda" defendidos por aquele organismo. Especificamente em relação à agricultura, esse entendimento é compartilhado pelo Grupo de Cairns, integrado por 12 países em desenvolvimento mais Canadá, Austrália e Nova Zelândia, todos eles exportadores agrícolas.

Essas posições de princípio, como tal, são sempre compartilhadas por toda a comunidade internacional, mas os avanços na sua implementação dependem, principalmente por parte dos países ricos, de negociações que se subordinam mais às restrições políticas internas e aos interesses econômicos voltados para o mercado doméstico do que às pressões políticas externas e aos setores produtores de exportáveis. Isso ao contrário dos países em desenvolvimento que empreenderam unilateralmente ampla abertura econômica e comercial, como decorrência da exaustão do modelo de política econômica de substituição de importações, que coincidiu com a incapacidade do Estado na manutenção de seus níveis históricos de proteção e de intervenção nos sistemas de produção e de comercialização.

Exemplos dessa dificuldade negociadora por parte dos países ricos são encontrados no caso de produtos "sensíveis", tais como aço, suco de laranja, carne processada e calçados para os norte-americanos e óleo de soja, frango, carne bovina para os países que integram a União Européia. Esses são produtos de elevado interesse para o Brasil, cujas restrições de acesso àqueles mercados têm se mantido inalteradas e irremovíveis, como ocorreu por ocasião da Rodada Uruguai. E igualmente irremovíveis têm sido e deverão continuar sendo as distorções de política de defesa comercial daqueles países, também utilizadas como forma disfarçada de proteção.

Cabe destacar que as tarifas médias aplicadas pelos países ricos na importação de produtos agrícolas oriundos dos países em desenvolvimento são da ordem de 15%, ou seja, cinco vezes maiores do que nas importações de produtos manufaturados, cujas tarifas, por sua vez, são quatro vezes maiores do que as vigentes nas importações de manufaturados oriundas dos próprios países ricos.⁽¹⁾

Não bastasse o fato dos produtos agrícolas de interesse para os países em desenvolvimento enfrentarem elevadas barreiras de acesso a mercado impostas pelos países desenvolvidos, estes concedem crescentes subsídios ao setor agrícola, da ordem de US\$ 362 bilhões em 1998, contra US\$ 326 em 1986.⁽²⁾ Esses são fatores que limitam acentuadamente a capacidade de exportar justamente daqueles países que mais dependem do setor externo para corrigir seus desequilíbrios e promover o desenvolvimento econômico.

A eliminação das distorções do comércio agrícola mundial possibilitaria ao Brasil um aumento anual de US\$ 10 bilhões nas suas exportações.⁽³⁾ E no caso do conjunto dos países em desenvolvimento, essas exportações poderiam aumentar em cerca de US\$ 700 bilhões anuais em 2005, caso houvesse uma maior abertura de mercado por parte dos países desenvolvidos, os quais também se beneficiariam com a ampliação de seus fluxos de comércio. Mas cabe reiterar que o "rationale" das negociações nesse sentido vai muito além dos ganhos diretamente relacionados com o comércio, sendo os desequilíbrios econômicos interno e externo um dos principais fatores determinantes da resistência à liberalização comercial. Esse é o caso dos EUA, cujo ímpeto liberalizante se vê arrefecido diante da exacerbação da concorrência no mercado internacional e do seu crescente déficit comercial, da ordem de US\$ 300 bilhões em 1999, contra US\$ 164 bilhões em 1998, sem perspectiva de reversão dessa tendência no curto prazo.⁽⁴⁾

O fato da agricultura ser fortemente protegida nos países ricos, relativamente aos demais setores, enquanto nos países em desenvolvimentos o viés protecionista se concentra no setor de manufaturas, caracteriza um conflito generalizado de interesses de difícil solução, conforme evidenciado na reunião da OMC, em Seattle, cujo fracasso foi atribuído ao impasse existente em matéria de agricultura. Dado que esse impasse ocorreu num contexto de negociações globais, que possibilitam a troca cruzada de concessões intersetoriais, espera-se que venha a ser ainda maior por ocasião da iminente retomada das negociações agrícolas multilaterais, conforme previsto pelo Acordo Agrícola da OMC. ⁽⁵⁾

As dificuldades que cercam a aprovação de uma nova rodada global de negociações reforçam a tendência de fortalecimento da integração regional iniciada nos anos 80, tendo os EUA como protagonista da formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e da Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC). Nesses foros os EUA têm um maior poder político e capacidade de persuasão do que no âmbito da OMC. Isso é particularmente verdadeiro em relação à ALCA, onde as possibilidades de ganho para os norte-americanos são relativamente maiores e já se encontra instituído um processo de conformação dessa área de livre comércio. E na reunião de cúpula de Santiago em 1998, os governos da região acordaram que as negociações para a formação desse bloco seriam iniciadas em abril de 2000 e seus resultados implementados em 2005.

Esses resultados somente ocorreram após sete anos, marcados por um número infindável de reuniões destituídas de conteúdo de maior relevância, essencialmente por falta de vontade política em agilizar esse processo por parte do Mercosul, e dos próprios EUA que ainda não superaram a resistência interna contrária a uma maior liberalização comercial. Assim, não tem sido e continuará não sendo fácil alcançar entendimento, notadamente em matéria de agricultura, mas os avanços continuarão acontecendo, ainda que os prazos estabelecidos venham a ser alterados. A ALCA é uma realidade e sua implantação é um questão de tempo. Mas, afinal, esse é um empreendimento de longo prazo.

Na ausência de perspectivas de uma maior liberalização do comércio internacional, a ampliação da participação brasileira nesse mercado, de modo a cumprir a meta de aumentar as exportações para pouco mais de US\$ 100 bilhões em 2002 (o dobro do nível observado em 1997) depende fundamentalmente do esforço interno das classes produtoras e do apoio institucional do governo, através de medidas que contribuam para elevar a eficiência e competitividade dos setores exportadores, conforme previsto pelo programa de metas mobilizadoras, concebido pela Presidência da República. Para tanto, o grande desafio consiste na aprovação de mudanças na legislação de comércio exterior, a bem da simplicidade e da eficiência dos procedimentos operacionais; aprovação de uma reforma fiscal que desonere o setor da elevada carga tributária a que está exposto, melhorar as condições de infra-estrutura relacionadas com as atividades de comércio exterior;

assegurar recursos para a efetiva promoção comercial através de ações de "marketing" e de financiamento das exportações com ênfase para a conquista de novos mercados e diversificação da pauta de exportações. Trata-se, enfim, de formular uma nova política de comércio exterior concentrada no objetivo de recuperar e ampliar a participação relativa do país no comércio mundial, através do aumento da competitividade das exportações brasileiras, com base na melhoria das condições internas de produção e de oferta. Essa é a direção que parece estar sendo tomada com maior vigor pelos atuais gerentes do comércio exterior.

Enquanto os países ricos, que são nossos principais parceiros comerciais, restringem o acesso de produtos brasileiros em seus mercados e alocam vultosos recursos para financiar suas exportações, a longo prazo e com subsídio, o Brasil não tem o mesmo fôlego financeiro e não dispõe dos mesmos mecanismos de financiamento, como os "eximbanks", por exemplo, sendo limitadas ou inexistentes as possibilidades de recorrer aos subsídios às exportações. Assim, enquanto 70% das importações brasileiras são financiadas, essa cifra é ínfima no caso das exportações, sendo que uma proporção consideravelmente maior das exportações norte-americanas são financiadas e com prazos superiores a 360 dias. Por outro lado, as exportações brasileiras são penalizadas pela perda de competitividade determinada também por fatores internos, a começar pelo predomínio de uma política econômica e de comércio exterior que ainda se mantém relativamente fechada ao mercado externo - 400 empresas respondem por 80% das exportações brasileiras - a despeito do elevado crescimento da produtividade da economia, da ordem de 7,5% ao longo do período 1990-1998.

Ao mesmo tempo em que as exportações se mantiveram estagnadas em cerca de US\$ 50 bilhões, as importações aumentaram substancialmente nos anos 90 em decorrência da defasagem cambial e do processo de abertura econômica, resultando em elevados déficits na balança comercial (US\$ 1,1 bilhão em 1999). Após um curto período de bom desempenho das exportações agrícolas e totais, em 1999 ocorre um retrocesso para os valores observados em 1996. Contudo, no que se refere ao conjunto das exportações agrícolas e agroindustriais, que respondem por 32% do PIB, foi mantido um bom desempenho ao longo dos anos 90 culminando, em 1999, com a geração de um superávit de US\$ 13,4 bilhões. Ainda

assim é modesta a participação das exportações brasileiras no mercado mundial, cuja fatia reduziu de seu auge de 1,4% para menos de 1% na atualidade, cifra esta que não guarda relação com o tamanho da economia do país e com suas potencialidades.

Esse quadro pouco tem a ver com o protecionismo internacional, ainda que este possa ter aumentado para determinados produtos, e se deve sobretudo às dificuldades internas decorrentes do programa de ajustamento econômico e seus efeitos recessivos - elevação das taxas de juros, insuficiência de recursos de financiamento e sobrevalorização cambial - agravados pelas deficiências de infra-estrutura e demora na aprovação parcial da reforma fiscal. Uma indicação nesse sentido é o fato de que, mesmo na hipótese utópica de eliminação das distorções do comércio agrícola mundial, o conseqüente aumento das exportações brasileiras deixaria o país ainda muito aquém da meta de U\$\$ 100 bilhões.

Para que sejam recuperados e ampliados os níveis históricos de crescimento das exportações, e alcançada, em 2002, a meta de duplicação do valor das exportações de 1997, não basta aumentar a disponibilidade de recursos para o setor, conforme se pretende com a criação do Fundo Autônomo de Financiamento à Exportação (Fafex), ao lado de outras medidas diretas de facilitação do comércio em apoio às empresas exportadoras. É imperioso que seja adotada uma política de promoção comercial abrangente que contemple todas as etapas do processo de produção e de comercialização externa dos bens exportáveis; seja promovida a melhoria dos serviços de infra-estrutura de modo a reduzir o chamado "custo Brasil"; sejam reduzidos ou eliminados os tributos incidentes sobre as exportações; e principalmente que sejam criadas condições favoráveis à retomada do crescimento da economia, que permitam a capitalização das empresas e a ampliação de sua eficiência produtiva e de sua liquidez. Caso contrário os exportadores brasileiros continuarão à mercê das políticas comerciais de curto prazo e de limitado alcance, coadjuvadas pela retórica inócua do protecionismo agrícola internacional e das práticas desleais de comércio, sem que sejam alcançadas as metas de exportação e revertida a tendência declinante da participação relativa do Brasil no mercado internacional.

Antonio Luiz M. Moraes

Secretaria de Política Agrícola

-
- (1) Banco Mundial.
 - (2) Kuntz, Rolf. O estado de São Paulo, 1 de dezembro de 1999.
 - (3) The Economist.
 - (4) Esses números são falaciosamente utilizados como argumento político para evidenciar a abertura do mercado norte-americano.
 - (5) Uma posição contrária é manifestada pela Economista Laura Tyson. Business Week 07.02.00.

Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 04 - Out - Nov - Dez - 1999