

O AJUSTE FISCAL E O COMÉRCIO EXTERIOR

Carlos Nayro Coelho⁽¹⁾

A crise financeira mundial, que começou na Ásia no ano passado, depois de dar o golpe de misericórdia na Rússia, começou a atingir em cheio o Brasil, a partir de setembro desse ano. Como era de se esperar o primeiro impacto foi no nível de reservas internacionais. Entre aquele mês e a presente data, estima-se que o país tenha perdido mais de US\$ 30 bilhões, ou seja, de um nível confortável de US\$ 72 bilhões, caiu para perto de US\$ 42 bilhões.

A questão relevante é: por que o Brasil, com o oitavo PIB do mundo, com uma política altamente bem sucedida de combate à inflação, com o lado real da economia cada vez mais forte e competitivo, com o sistema financeiro saneado, com as instituições democráticas consolidadas e com um governo exercendo em sua plenitude o ofício de governar, pôde ser atingido de forma tão intensa e direta pela crise?

A resposta está no comportamento de duas variáveis que são cruciais na determinação do grau de exposição ao risco de qualquer economia no mundo: déficit público (diferença entre receita e despesa do setor público) e déficit em conta corrente (diferença entre receita e despesa do país em termos de divisas).

Como é do conhecimento geral (notadamente do mercado), o déficit público brasileiro atingiu recentemente níveis excessivamente elevados para um país emergente (8% do PIB) e o dé-

ficit em conta corrente mais de US\$ 32 bilhões (4% do PIB). A conjugação desses dois fatores foi suficiente para colocar o Brasil na linha de fogo (ou de teste) dos especuladores internacionais, os quais, em essência, apostam na incapacidade do governo manter a taxa de câmbio ou a política cambial.

Para reduzir o grau de exposição do Brasil só resta então uma alternativa: reduzir drasticamente os dois déficits. Devido às relações de causalidade, ao efeito cascata no resto da economia e, inclusive no próprio equilíbrio das contas externas, a redução do déficit público torna-se bem mais premente no atual contexto, mas é igualmente vital a redução do déficit em conta corrente.

As dificuldades que o governo brasileiro enfrenta para combater o déficit público são antológicas e derivam principalmente da profunda ignorância da maioria dos políticos brasileiros em assuntos econômicos e em particular em finanças públicas. São poucos os que compreendem as leis econômicas mais elementares, principalmente a que diz que em economia não existe nada de graça, ou seja, que se alguém está ganhando, alguém está pagando. Se tem alguém recebendo, por exemplo, R\$ 15.000,00 mensais ou mais de aposentadoria, sem ter contribuído atuarialmente para isso, o resto da sociedade, principalmente os mais pobres, é que está pagando a conta.

A imensa dificuldade do governo aprovar, no Congresso, as reformas estruturais, como a reforma

previdenciária e a reforma administrativa, para combater o gigantesco déficit da previdência, principalmente do setor público (que arrecada menos de R\$ 10 bilhões e custa mais de R\$45 bilhões), é portanto reflexo da falta de conhecimento primário sobre a matéria econômica, conjugada com profunda falta de sensibilidade social, pois durante décadas os legisladores brasileiros, praticamente, não tiveram nenhuma preocupação no momento de criar dezenas de privilégios absurdos, para serem pagos "ad eternum" pela sociedade.

Com a crise financeira internacional atingindo frontalmente o Brasil, aparentemente isso vai mudar, pois o governo tinha duas opções: deixar a moeda nacional flutuar livremente, entregue à própria sorte e arriscar assistir a uma desintegração da economia, como aconteceu no México em 1994, na Tailândia, Indonésia e outros países no ano passado e na Rússia neste ano, ou elevar estratosféricamente a taxa de juros para defender o Real, até que o principal fator de vulnerabilidade (que é o déficit público), e portanto causa maior da elevação dos juros, seja eliminado.

Evidentemente, por ser a variável chave da economia, que comanda diretamente o nível de atividade econômica, e portanto de emprego, nenhum governante de bom senso elevaria a taxa de juros sem um motivo grave e premente, ainda mais sabendo que isso realimenta o processo de endividamento interno.

Na realidade, com relação à taxa de juros, um aumento violento nas mesmas pode evitar o colapso imediato da economia, mas se não for corrigida a causa, sem dúvida, pode provocar o colapso da economia em prazo mais longo.

Dessa forma, é questão vital, para evitar o colapso da economia brasileira, que sem dúvida atingirá a todos, independentemente de origem, cor, classe social, profissão etc., que o ajuste seja feito o mais rapidamente possível. Certamente as classes menos favorecidas seriam as mais penalizadas com o efeito mais imediato de um colapso, que

(1) PhD em Economia pela Universidade de Missouri-Columbia e Pesquisador da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura.

seria a volta da inflação. No entanto, como na Rússia, os mais privilegiados também serão atingidos de frente. Para esses vale aquele velho ditado vindo da Revolução Francesa: "entreguem-se os anéis para não se perderem os dedos".

Quanto ao déficit em conta corrente, dada a pouca ou nenhuma flexibilidade que o governo tem em algumas transferências para o exterior, como juros da dívida externa, royalties, etc., o foco da atenção passa a ser logicamente o comércio exterior.

Em épocas de crise, existe uma tendência dos países lançarem mão do protecionismo, numa tentativa de se protegerem de seus efeitos. A partir do momento em que o Brasil foi atingido pela atual crise financeira internacional, a voz dos protecionistas tradicionais foi bastante reforçada por outras vozes, pedindo uma reformulação do modelo econômico, com base no velho argumento de excesso de dependência em capitais externos, importações predatórias etc.

Embora o governo tenha reagido com extrema precaução, algumas medidas foram tomadas no sentido de dificultar as importações, principalmente na área de controle sanitário, licença prévia de importação e alguns aumentos localizados nas tarifas. Nada todavia, que se assemelhe a uma mudança de rota na direção do livre comércio.

As razões para isso são bastante simples. A primeira é a experiência vivida pelos países em épocas de crise. Na grande crise da década de trinta, por exemplo, os governos reagiram com protecionismo e os resultados foram desastrosos, aprofundando e prolongando mais ainda a recessão e transformando-a em depressão. Da mesma forma, como resultado da chamada crise da dívida externa no início dos anos oitenta, o Brasil ampliou mais ainda os mecanismos protecionistas, e obteve a combinação perversa de crescimento econômico negativo e altas taxas de inflação, fazendo com que a década de oitenta seja conhecida como a "década perdida".

Por outro lado, quando o México enfrentou sua grave crise cambial

em 1994, a prescrição ortodoxa foi no sentido de cortar drasticamente as importações. O novo governo fez justamente o contrário: aumentou mais ainda as importações, logicamente num esforço combinado para aumentar também as exportações. No ano de 1997 o governo americano anunciou que o México pagou antecipadamente o empréstimo de emergência de US\$ 40 bilhões, concedido pelos EUA, no auge da crise, e exportou mais de US\$ 110 bilhões, o dobro do Brasil.

A segunda, é que os efeitos benéficos do modelo de abertura para o comércio exterior (competição, escala, qualidade, tecnologia, crescimento econômico etc.) estão amplamente embasados tanto em princípios teóricos de economia internacional, como em inúmeras experiências bem sucedidas de países que adotaram um modelo de economia aberta⁽²⁾ e de fracasso em países que adotaram um modelo de economia fechada. Nesse sentido, a mais recente, por sinal é a das economias socialistas da ex-URSS e do leste europeu, que por várias décadas adotaram políticas altamente protecionistas baseadas em princípios de segurança nacional, auto-suficiência, proteção à indústria doméstica e na rejeição orgânica ao capital internacional (visto como predatório e explorador).

Além disso, existe outro princípio elementar em economia, de acordo com o qual, para aumentar as exportações, é necessário também aumentar as importações. A China, por exemplo, que é sempre citada como um país que adotou um modelo econômico "orientado para as exportações", realmente conseguiu triplicar as suas vendas ao exterior entre 1990 e 1997, mas também triplicou as importações. Da mesma forma os Estados Unidos, que no mesmo período aumentaram suas exportações em 75%, aumentaram as importações em mais de 87%, e atualmente sustentam um déficit comercial de US\$ 210 bilhões.

Assim, pode-se dizer que o atual modelo econômico brasileiro de abertura para o comércio exterior está certo, e que o antigo modelo de economia

fechada é que estava errado.

Embora seja praticamente impossível avaliar com precisão os efeitos negativos das políticas protecionistas adotadas pelo Brasil durante várias décadas, tanto em termos de desenvolvimento econômico como em termos de queda nos padrões de consumo e no bem-estar, pode-se dizer, que pelo menos em dois aspectos eles são evidentes. O primeiro foi a geração da mais baixa relação/exportação/PIB do mundo (6,6% em 1997). O segundo foi a criação de uma grande defasagem entre a posição do PIB brasileiro no mundo e a das exportações. Enquanto nas principais economias do globo existe uma relação difeta entre a posição do PIB e a posição das suas respectivas exportações, no Brasil, o PIB de US\$ 802 bilhões, obtido em 1997, é o oitavo do mundo, e as exportações totais de US\$ 52,9 bilhões ocupam apenas o 25º lugar no "ranking" mundial.

Além disso, é desnecessário enumerar a gama de produtos de baixa qualidade, defasados tecnologicamente e com preços elevados que o brasileiro foi obrigado a consumir durante anos e anos, em nome de bandeiras pretensamente nacionalistas e desenvolvimentistas como auto-suficiência, substituição de importações, proteção à indústria infante e segurança nacional.

O maior obstáculo ao retorno à velha ordem, além evidentemente da aprovação dada pelo eleitorado brasileiro, pela segunda vez, ao modelo econômico em vigor, é a própria existência dos acordos assinados pelo Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC). Como se sabe, a OMC foi criada para suceder o GATT, que por sua vez foi criado logo após a Segunda Guerra Mundial para justamente evitar os desatinos protecionistas desencadeados pela Grande Depressão.

É certo que a economia internacional ainda está passando por uma fase de transição e de mudanças. Algumas pessoas acham, inclusive, que em nenhum momento da história o comércio internacional esteve tão perto do ideal clássico de Adam Smith e Ricardo.

Apesar dos grandes avanços da

(2) Entre os exemplos nas últimas décadas pode-se citar a Espanha, Portugal, Chile, China e o México após o colapso de 1994.

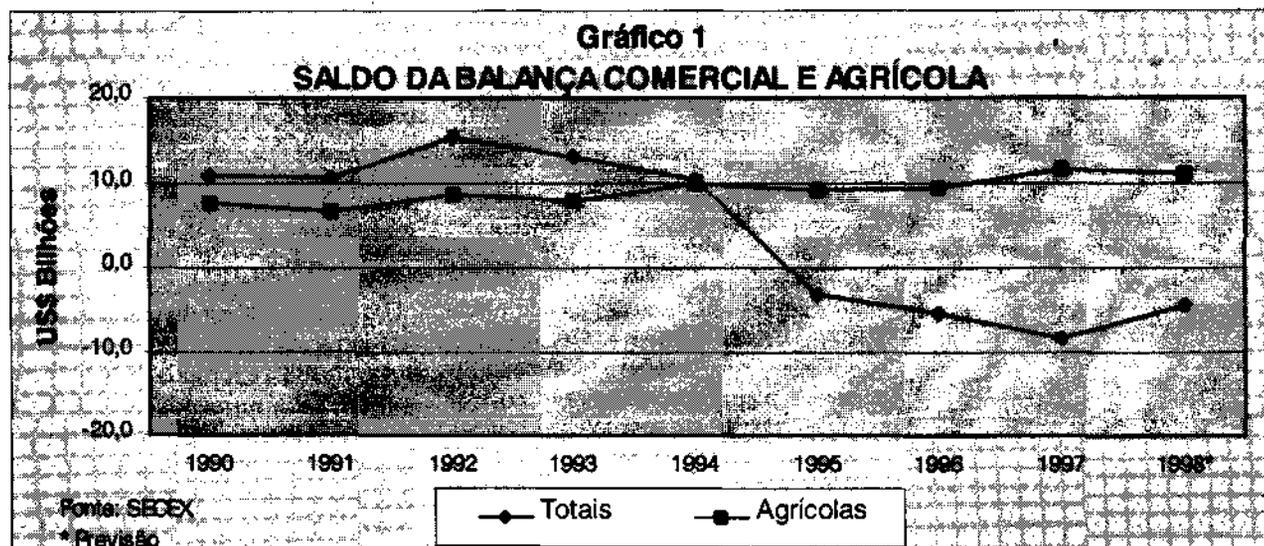
Rodada Uruguai, alguns acertos ainda precisam ser feitos, no sentido de coibir abusos que ainda existem na concessão em larga escala de subsídios para a agricultura em alguns países desenvolvidos, e na existência de algumas barreiras tarifárias no comércio agrícola, que foram parte dos acordos que criaram a OMC. Todavia, tanto em nível mundial (com reflexos na própria OMC) como nas próprias sociedades desses países, está crescendo rapidamente a resistência a esses subsídios.

vre é fundamental para o desenvolvimento e melhoria do bem-estar dos povos e para evitar ou superar crises.

A balança comercial brasileira, depois de apresentar superávit por várias décadas, começou, a partir de 1994, a apresentar grandes déficits (Gráfico 1) como efeito do crescimento das importações, bem acima do crescimento das exportações. Entre 1994 e 1997, essas cresceram apenas 21,8%, contra 85,5% das importações. O crescimento do saldo comercial agrícola é que evitou uma

produzidos nos países desenvolvidos, já que as medidas alfandegárias, de certa forma, conseguiram o isolamento econômico mas não conseguiram isolar o impacto do "efeito demonstração".

Junto com os efeitos positivos da estabilização da moeda, que, através da simples eliminação do imposto inflacionário, propiciou uma transferência de renda (que beneficiou os assalariados e as camadas mais pobres da população) talvez sem precedentes na história do País, o fenômeno da de-



Na União Européia, onde eles adquiriram proporções absurdas, o contribuinte é obrigado a pagar o adicional de renda aos produtores agrícolas, bancar os elevados subsídios às exportações de algumas commodities e pagar preços muito acima dos preços internacionais, no momento de consumi-las. O caso do açúcar de beterraba é um exemplo típico: do preço médio de US\$ 4,00 que o produtor recebe, US\$ 3,00 são bancados pelos contribuintes.

Dessa forma, em países como o Brasil, que desejam um comércio agrícola internacional cada vez mais livre, a estratégia correta não seria adotar posturas de retaliação e estimular o retrocesso (os acordos da Rodada Uruguai deixaram muito espaço para esse tipo de manobras), mas adotar uma diplomacia comercial mais agressiva e dinâmica no sentido de reforçar e por em prática a convicção cada vez mais aceita de que um comércio internacional mais li-

deterioração maior.

Embora isso seja, em parte, um reflexo das mudanças que vêm ocorrendo na ordem econômica mundial (reforçadas pela Rodada Uruguai), a conjugação de dois fatos de natureza essencialmente doméstica é que contribuiu de forma decisiva para o crescimento das importações, após a abertura da economia: a existência de uma demanda reprimida ao longo de várias décadas e o crescimento da renda real disponível, como efeito da estabilização da economia.

Como foi mencionado, a economia brasileira foi historicamente isolada por barreiras proibitivas e controles alfandegários de todos os tipos (inclusive administrativos). Isso, sem dúvida, gerou na sociedade brasileira uma ansiedade e um sentimento de frustração muito grandes com relação ao consumo de produtos de melhor qualidade e de tecnologia mais avançada, que eram

manda reprimida gerou o que ficou conhecido como "febre de importações".

Embora a "febre de importações" tenha reacendido, principalmente no setores mais expostos à nova realidade competitiva, a chama do protecionismo, é importante notar que países que passaram por processo idênticos ao brasileiro, como a Espanha, Portugal, Argentina, México e outros, tiveram também a "febre de importações", e resolveram (ou estão tentando resolver) o problema, não por meio da volta ao protecionismo, mas pela via do crescimento das exportações.

Esse é o aspecto crucial para o Brasil no atual contexto de crise e ajuste fiscal. A lição das crises anteriores, principalmente a da grande depressão, mostrou, que longe de ser uma alternativa válida somente em tempos de progresso, a luta por um comércio mais livre é absolutamente essencial em épo-

cas de crise.

Em épocas anteriores, os problemas competitivos dos produtos brasileiros no mercado internacional eram, na maioria das vezes, resolvidos por meios artificiais, como desvalorizações cambiais "ad hoc". Nos últimos cinquenta anos, pode-se dizer que o governo brasileiro adotou praticamente todos os regimes cambiais conhecidos. Particularmente em termos de desvalorizações cambiais já se fez de tudo: mini, maxi, midi, prefixação, pós-fixação etc.

Embora esse regime cambial, baseado em decisões "ad hoc", sem dúvida tenha prejudicado tremendamente o fluxo de investimentos para o Brasil (devido ao enorme risco cambial embutido no processo de decisão dos investidores internacionais), fora a geração de superávits comerciais, os demais efeitos eram controlados (ou camuflados), por meio de um controle rígido do Estado sobre todas as atividades econômicas e financeiras do País, notadamente na área internacional.

Contudo, no novo contexto, tanto doméstico como mundial, principalmente para os países considerados emergentes, quaisquer medidas mais profundas com relação ao câmbio são extremamente arriscadas e perigosas. Os exemplos recentes das desvalorizações no câmbio dos países asiáticos e na Rússia, bem como no México em 1993, mostraram que os seus desdobramentos são imprevisíveis, e geralmente fogem do controle das autoridades governamentais. Na maioria das vezes, uma meta de desvalorização, digamos de 15%, leva rapidamente a desvalorizações sucessivas e muito superiores, e o pior, para estancar as quedas e corrigir os estragos, os governos têm que pedir ajuda ao FMI, e lançar mão de todos os controles que existiam antes da desvalorização, só que em um contexto bem mais complexo e muito mais adverso.

No Brasil a situação é bem mais grave, pois a economia foi indexada (tendo o dólar como principal valor de referência) por muito tempo e a política cambial, além de ter sido decisiva no combate à inflação inercial, continua sendo vital para manter a confiança na moeda.

Portanto, além das dúvidas acerca do real alcance de uma mudança significativa na política cambial sobre a balança comercial, e a certeza de que uma mudança profunda pode comprometer o esforço de estabilização, e desarticular rapidamente toda a economia, o esforço do governo brasileiro para re-

às doenças que afetam o rebanho animal brasileiro e outros produtos com potencial exportador. As exportações mundiais "in natura" de carnes bovina e suína atingiram mais de US\$ 35 bilhões em 1997 (Quadro 1), sendo que o Brasil participou apenas com menos de 1,5%, apesar de ter o maior rebanho

Quadro 1
Exportações Agrícolas Mundiais: Principais Produtos

US\$ bilhões

PRODUTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Comp. Leite	16,3	16,7	19,2	18,4	18,6	19,3	27,6	28,4
Tabaco	24,9	25,7	25,8	24,9	24,8	24,6	25,8	26,6
Frutas	13,3	14,2	13,1	14,3	16,8	17,6	21,6	22,9
Comp. Soja	13,0	13,2	14,2	14,5	14,9	16,1	20,5	22,3
Trigo	17,7	16,7	19,0	18,5	15,3	17,4	19,8	20,2
Carne Suína	7,6	8,1	9,1	7,7	9,1	10,2	11,9	12,2
Carne Bovina	13,4	14,0	15,1	14,8	15,0	16,2	14,5	18,3
Acúcar	11,6	10,5	10,0	8,9	10,0	11,2	12,9	13,8
Milho	9,8	8,9	9,8	8,7	8,5	9,3	12,7	13,7
C. de Frango	4,0	4,5	5,2	5,3	6,6	7,2	7,4	8,8
Café	7,7	7,6	6,2	6,7	12,0	9,2	10,5	12,1
Algodão	8,4	8,1	6,8	8,9	7,3	7,5	10,1	11,7
Vinho	8,5	8,3	8,9	8,9	8,9	9,3	11,5	11,1
Comp. Cacau	9,8	9,3	9,6	9,6	9,3	9,2	13,6	10,2
Couros	6,7	5,2	5,4	5,1	6,5	7,3	7,6	8,1
Arroz	4,1	4,3	3,3	5,0	6,0	5,8	7,1	7,6
Carne Enlatada	4,3	4,6	4,8	4,6	5,0	5,6	6,2	6,8
Óleo de Palma	2,5	2,8	3,2	3,5	5,2	7,1	5,7	6,3
Outros	163,8	168,9	182,3	173,8	200,4	226,3	216,7	219,6
TOTAL	226,8	229,4	234,8	233,8	233,3	247,8	263,3	280,8

Fonte: FAO/USDA

* dados preliminares

! Inclui laranja, tangerina, mexerica, limão, lima, outras frutas cítricas, banana, uvas, passas, coco seco e castanha, pêra, pêssego e abacaxi

duzir o enorme déficit em conta corrente (cuja importância em termos de exposição do País ao risco é igual ou maior que o déficit público), deve, apesar da crise, se concentrar na eliminação rápida dos elementos que formam o "Custo Brasil" e na criação de um ambiente econômico favorável às exportações, principalmente no agronegócio, que é o setor onde o Brasil tem maior potencial, tanto na produção como nas exportações.

Para isso, é questão vital que o grau de prioridade para a redução do déficit público seja o mesmo para a redução do déficit em conta corrente, e que a lógica do ajuste fiscal (reduzir despesas e aumentar receitas) não se contraponha à lógica do esforço exportador, que é aumentar os investimentos e reduzir a carga tributária em áreas ligadas ao comércio exterior com vistas à meta de dobrar as exportações até o final do ano 2002.

Na área de defesa sanitária e fitossanitária, por exemplo, é evidente a importância de se manter e ampliar os investimentos no combate e prevenção

bovino (comercial) do mundo.

O simples fato do Rio Grande do Sul e Santa Catarina terem sido declarados áreas livres de aftosa fez com as exportações de carne bovina fossem um dos itens da balança comercial com melhor desempenho em 1998. O grande diferencial de preços existente entre o mercado doméstico brasileiro e alguns mercados consumidores mundiais (o preço ao consumidor da carne bovina no Japão e em alguns países da Europa é até 10 vezes o preço ao consumidor no Brasil) mostra o grande potencial do Brasil nessa área e, portanto, a importância dos controles sanitários em qualquer programa abrangente de dinamizar as exportações.

O mesmo raciocínio pode ser estendido para a fruticultura, lácteos, couros etc. O controle sanitário é crucial na proteção ao consumidor doméstico, tanto em termos de produtos importados como os produzidos internamente.

Como parte do esforço, é evidente também que o ajuste fiscal não deve prejudicar e sim beneficiar os programas de modernização da infra-estru-

tura (sistema viário e portos). Na infraestrutura o problema está sendo resolvido através da privatização da malha ferroviária e de projetos para a utilização das hidrovias e da privatização dos portos. No entanto, dada a premência da redução do déficit em conta corrente via exportações, e a importância que a infraestrutura tem nos custos de transação dos produtos brasileiros (notadamente agrícolas), o processo está sendo conduzido de forma excessivamente morosa.

Para dar uma idéia do peso da infraestrutura, basta dizer que o custo para se embarcar uma tonelada de soja em Nova Orleans é apenas 25% do custo do embarque do mesmo produto no porto de Paranaguá e o custo para se transportar esse produto entre as regiões produtoras dos EUA e no porto de embarque (média de 2000 km) por meio de hidrovias é de apenas US\$ 16,00, enquanto no Brasil chega a US\$ 80,00/t. Produtos com baixo valor específico, como o milho, deixam de ser exportados devido unicamente ao custo do transporte.

Na área tributária a recente eliminação do ICMS nas exportações, sem dúvida, foi um passo positivo para melhorar a posição competitiva dos produtos brasileiros. Na realidade, até o momento, foi o único fato relevante nesse sentido.

Na parte trabalhista, são também conhecidos os problemas e os entraves causados por uma legislação que regula as relações de trabalho antiqua-

da, complexa e paternalista. No Brasil é evidente que a legislação trabalhista é o maior fator de estímulo à proliferação da economia informal em nível nacional e talvez um dos mais importantes fatores de entrave ao crescimento e modernização da economia brasileira e portanto do nível de emprego e das exportações. Na China, apesar do regime socialista, uma ampla reforma das leis trabalhistas foi parte da estratégia de implantação do novo modelo de desenvolvimento chinês voltado para o comércio exterior. Portanto, para melhorar a competitividade dos produtos brasileiros e atrair investimentos diretos em áreas voltadas para o comércio exterior torna-se necessário considerar uma profunda reforma das leis trabalhistas como parte das medidas para reduzir o déficit em conta corrente.

Outra medida importante envolve a implantação de um eficiente sistema de promoção comercial, como o que é utilizado em larga escala pelos grandes exportadores mundiais, o qual, em essência, envolve duas variantes: financiamento das exportações e marketing. No primeiro, o papel do governo brasileiro seria criar mecanismos abrangentes de financiamento e garantia às exportações dentro das condições e dentro da mesma sistemática adotada pelos outros países exportadores. Nas exportações agrícolas, devido às características cíclicas da agricultura e ao elevado grau de competitividade dos mercados agrícolas, esses mecanismos são cruciais. No atual contexto, pode até ser mais bené-

fico para os produtores rurais o deslocamento de recursos orçamentários destinados à garantia de preços e renda no mercado doméstico, para o financiamento das exportações agrícolas.

Em termos de marketing, a política envolveria, em primeiro lugar, a alocação de recursos no orçamento destinado exclusivamente à promoção dos produtos brasileiros no exterior, com base em dois objetivos: ampliação dos mercados tradicionais e criação de novos mercados.

Para implementar essa estratégia seria logicamente necessária uma ampla reformulação na estrutura governamental que cuida do comércio exterior. A atual estrutura é dispersa, confusa, pesada, tem pouca mobilidade, baixa capacidade operacional, escassez de pessoal especializado (e com dedicação exclusiva) e principalmente falta de um comando (político) bem definido.

Tudo indica que o ideal seria a criação de um órgão (ministerial) para cuidar exclusivamente dessa área. Mais especificamente, esse órgão teria a função de comandar as negociações comerciais e formular e executar, com o apoio dos demais ministérios, a política de comércio exterior do Brasil, tendo em vista inclusive as complexas negociações para a implantação da ALCA, o reinício das negociações da OMC, em 1999, e acima de tudo o problema do desequilíbrio da balança comercial.