



## O SETOR DE COMÉRCIO EXTERNO DO BRASIL

José Papa Junior

*Bacharel em Ciências Econômicas e Sociais pela Universidade Mackenzie, com mestrado de pós-graduação pelo Instituto de Altos Estudos de Administração de Empresa (IMEDE) de Lausanne, Suíça.*

*É diretor do grupo empresarial Lavra, presidente da Federação do Comércio do Estado de São Paulo e dos Conselhos Regionais do SESC e do SENAC, vice-presidente da Câmara de Comércio Internacional (ICC), membro do Conselho de Administração da Escola de Administração de Empresa da Fundação Getúlio Vargas e do Conselho da Universidade de São Paulo. Eleito "Homem do Ano" em 1976 pela Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos, de Nova York.*

*É oficial da Reserva de 2ª Classe do Exército Brasileiro.*

**A** economia mundial caracterizou-se desde meados da década de 60 até quase o final de 1973, por uma fase expansionista. É bem verdade que as condições até então vigentes demonstravam a disposição, não somente dos "países industrializados" mas também dos "em desenvolvimento", e principalmente destes, em conseguirem maiores taxas de crescimento.

Todavia, no que diz respeito principalmente às matérias-primas, observou-se que sua oferta mundial, não sendo acompanhada pelos crescentes níveis da demanda, provocaria o desencadeamento do processo de elevação dos preços no mercado internacional, em fins de 1973.

Tal quadro, que já permitia antever prenúncios de uma desorganização econômica, viria a se saturar diante da eclosão da crise do petróleo que, sem dúvida, acabou por dismantlar a economia mundial, com danosos reflexos tanto aos países desenvolvidos, como principalmente, aos em desenvolvimento, não produtores de petróleo.

Desse modo, assistiu-se ao desenrolar de um período de recessão a partir de 1974, durante o qual foram quase praticamente quadruplicados os gastos nas importações do petróleo em vista das elevações de seu preço, determinadas pelos países da OPEP. Conseqüentemente, essa tendência altista viria alastrar-se consideravelmente, alimentando a inflação mundial.

Nesse contexto, enquanto se acumulavam os saldos em conta-corrente nos países produtores de petróleo, ocorriam crescentes saldos negativos nas contas dos demais países, pesando essa carga mais intensamente sobre o bloco em desenvolvimento.

Diante de uma conjuntura desfavorável, os países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que sentiam o forte impacto causado pela expansão nos gastos com importações, enfrentavam sérios obstáculos relativamente às exportações de seus produtos, face às medidas de caráter restritivo adotadas pelas nações, especialmente aquelas do mundo industrializado.

Nesse panorama, a economia brasileira seria afetada pelos efeitos decorrentes da crise internacional. Como resultado das distorções, o ano de 1974 já apresentava a economia brasileira com um déficit em conta-corrente superior a 7 bilhões de dólares, dívida essa que, para ser coberta, além de reduzir o saldo de nossas reservas (em 73 correspondiam a 6,4 bilhões de dólares), implicaria o crescimento, como bola de neve, de nossa dívida externa.

A continuidade do processo exigiu, por parte das autoridades governamentais, o reexame e adaptação da política econômica à nova realidade. Diante da necessidade de desaceleração do ritmo da economia, que até o período anterior à crise crescia a taxas espetaculares, a estratégia adotada procuraria compatibilizar, na medida do possível, os níveis de crescimento com dois fundamentais objetivos. Por um lado a contenção do processo inflacionário, e, por outro, o ajuste do Balanço de Pagamentos.

Quanto ao segundo objetivo, procurou-se incrementar ainda mais as exportações através da política cambial e, principalmente, do aperfeiçoamento e expansão do sistema de incentivos fiscais e creditícios. No tocante às importações, visando à redução de seus níveis, foram acionados instrumentos entre os quais o Depósito Compulsório. Além disso, maior ênfase foi dada ao processo de substituição de importações, através do direcionamento de investimentos a setores prioritários, para a produção de bens de capital e produtos de base.

## **EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR**

Vale lembrar que a política de industrialização através da substituição de importações não é propriamente de nossos dias, podendo inclusive descortinar-se seus primeiros sintomas no protecionismo aduaneiro erguido, no final do século XIX, na área têxtil. Mas até 1945, não houve uma sistemática racional e operacional de industrialização, e menos ainda, qualquer planejamento junto da indústria manufatureira, no sentido da exportação. A partir de 1946, porém, ensaiam-se os primeiros

esquemas protecionistas racionais, através das taxas múltiplas de câmbio, e do esforço de industrialização, mais enfático depois de 1956. A partir de 1974, pelas razões aqui analisadas, o esquema protecionista como que se reforçou e sofisticou.

Paralelamente, vemos iniciar-se, sobretudo depois de 1964, uma maior ênfase racionalizada e planejada das exportações. Dois instrumentos foram basicamente utilizados: o incentivo fiscal, e a política de minidesvalorização cambial. No que se refere à primeira ordem de medidas, adiante se fará referência crítica a sua dinâmica, sem se cuidar obviamente, de as descrever.

Quanto às minidesvalorizações, procuram compatibilizar a necessidade de fomento da exportação, através da aproximação ao câmbio real, com os problemas da importação e do endividamento externo. O gradualismo, em si mesmo, é aceito pacificamente, mas discute-se a amplitude e periodicidade das desvalorizações propriamente ditas — ou, por outras palavras, o grau de defasamento com o valor real do cruzeiro.

Os resultados que vêm sendo conseguidos nas vendas ao Exterior, em função dos instrumentos adotados na política de comercialização externa, sem dúvida contribuíram para a diversificação da pauta de exportações.

Além disso, outro ponto fundamental ligado a esse esforço de exportação diz respeito à exploração de novos mercados, criando melhores perspectivas para a venda de nossos produtos. Tal fato, que já vem ocorrendo, e que tem apresentado resultados satisfatórios, poderá vir a compensar no futuro possíveis quedas nas vendas aos mercados tradicionais, representados em razoável grau por países industrializados, nos quais vêm-se intensificando as dificuldades para colocação do produto brasileiro, especialmente no que concerne aos manufaturados.

Nesse contexto, a partir desses fatores de fomento às exportações, pode-se ter uma idéia do desempenho de nossas vendas em 1977, tomando-se como base o ano de 1976. Quanto à Comunidade Econômica Européia, obteve-se um acréscimo correspondente a 38%. Com relação à América do Norte, apesar da redução nas exportações ao Canadá, conseguiu-se ainda um crescimento da ordem de 21%. Relativamente à ALALC, a expansão atingiu a 20%. No caso do Japão, o crescimento alcançou a 18%.

Por outro lado, ainda com maior destaque, merecem citação as exportações ao bloco econômico não industrializado e caracterizado como novos mercados, onde verificaram-se os acréscimos de 850%, 28% e 36%, nas vendas à Ásia, África e Oriente Médio, respectivamente

## **A CONJUNTURA ATUAL**

Este panorama nos dá uma idéia quanto à evolução na área do comércio exterior, a partir de um conjunto de medidas acumuladas nos últimos anos, visando especialmente o fomento às exportações.

Contudo, se a adoção dessas medidas implicou o abrandamento da conta de comércio, que, de um déficit de 4,7 bilhões de dólares em 1974, foi reduzido a

3,5 bilhões em 1975, 2,2 bilhões em 1976, chegando a um superávit da ordem de 140 milhões em 1977, a necessidade de se cobrir os saldos negativos em transações correntes, face aos crescentes déficits na conta de serviços, produziria como consequência a elevação da dívida externa.

Ainda com relação à política econômica aplicada no período, é importante ressaltar que, no tocante ao crescimento da economia, obtiveram-se as taxas de 9,6% em 1974, 4,2% em 1975, 8,8% em 1976 e 4,7% em 1977, sendo que estas, embora inferiores àquelas conseguidas nos anos que antecederam à crise, ainda assim foram bastante expressivas se comparadas com as taxas verificadas na grande maioria dos países.

No conjunto, é bem verdade que, se houve ao mesmo tempo a possibilidade de cobertura do déficit em conta-corrente e a manutenção da taxa de crescimento do produto em níveis razoáveis, tudo foi possível graças ao crescente endividamento externo que ao final de 1977, apresentava um nível da ordem de 31 bilhões de dólares.

Em que pese o esforço governamental, o momento econômico por que passamos ainda apresenta grandes dificuldades, não havendo perspectivas para melhores resultados, principalmente quanto à contenção do processo inflacionário e ao ajuste no Balanço de Pagamentos. Sem dúvida, não se pode esperar que o país continue a absorver capitais externos nos níveis em que vem ocorrendo, caso contrário seria levado a um grau de endividamento insustentável. E, como sabemos, o maior ou menor ingresso de capitais ficaria na dependência, basicamente, de substancial expansão das exportações, e da eventual redução do déficit na conta de serviços.

O ano de 1978, segundo estimativas preliminares, deverá apresentar uma dívida externa em torno de 40 bilhões de dólares. No que se refere à Balança Comercial, grandes são as possibilidades de que seu déficit venha a se aproximar de um bilhão de dólares. Nesse quadro, devemos levar em conta a ocorrência de determinados fatores negativos que reduzem certamente as possibilidades de satisfatório desempenho de nossas exportações, que deverão aproximar-se dos 12 bilhões de dólares. Assim, diante do excelente desempenho que vem caracterizando as exportações de manufaturados, apesar das medidas protecionistas adotadas por vários países, vislumbra-se que seu acréscimo dificilmente deve compensar a considerável queda nas exportações de produtos primários, que representam parcela significativa na pauta das exportações.

Convém ainda ressaltar que, independentemente de quaisquer alterações que possam vir a ocorrer ainda em 1978, que de certa forma já apresentam resultados mais ou menos definidos, devemos nos voltar para os próximos anos, nos quais, a atividade econômica nacional, em muito dependerá do incremento das exportações.

Todo este contexto se agrava na conjuntura das negociações do GATT, onde o Brasil lidera um vasto grupo de países em desenvolvimento. Nossa ação se destina a garantir, por um lado, tratamento justo e adequado para as nações

economicamente mais débeis, que constituem aliás maioria esmagadora; e por outro lado, impedir que as grandes potências industriais dominem a estrutura do comércio internacional, e imponham esquemas de protecionismo que só a elas interessam. Sabe-se que a estrutura orgânica do Acordo Geral facilita este tipo de assimetrias do regime, pois a multilateralidade de negociações, e a própria cláusula de nação mais favorecida, na prática política e diplomática, levam a essa situação.

Assim sendo, as reivindicações do Brasil, no que respeita ao tratamento diferenciado para as economias em desenvolvimento, à cláusula de dano para a imposição de restrições protecionistas, e sobretudo, à legitimidade dos incentivos à exportação, são reivindicações justas, e correspondem às necessidades vitais da esmagadora maioria dos países.

## INCENTIVOS À EXPORTAÇÃO

Muito se tem falado, realmente, acerca dos incentivos à exportação, agora contestados, como se sabe, no âmbito do GATT. Vale lembrar, antes de mais nada, que a crise energética teve ainda como efeito secundário, a radicalização do mercado internacional, na medida em que os déficits da conta de petróleo obrigam todos os países a um esforço redobrado na linha de exportação e a intensificação das medidas de protecionismo, e das barreiras à importação. O contraste com a década de 60, durante a qual os países industrializados, através do Sistema Geral de Preferências, criaram mecanismos de apoio e facilitação das exportações dos países em desenvolvimento é pois gritante, face à agressividade comercial das grandes potências econômicas.

Sucede porém que os países que mais reclamam contra nosso sistema de incentivos à exportação, praticam igualmente seus próprios sistemas. Essa razão moral e jurídica que nos assiste, pode admitir, como o governo aliás tem repetido, certa adaptabilidade do sistema brasileiro à nova ordem internacional definida pelo GATT, mas não a supressão pura e simples da política de incentivos à exportação. Essa, realmente, é justa e necessária, pois cabe-lhe não pequena parte de mérito, no sucesso de nossas vendas ao exterior.

De tal forma que tem sido desejo das Entidades de Comércio estender ao exportador-comerciante o regime de incentivos em análise.

Incontestavelmente, é imprescindível a união de esforços, visando ao incremento de nossas exportações. Todavia, como sabemos, tem sido vedada, ao comércio em geral, participação ativa nas exportações, uma vez que não pode beneficiar-se diretamente dos estímulos fiscais, que são conferidos à indústria e às companhias comerciais exportadoras (*trading companies*).

Nestas circunstâncias, sempre que o comerciante deseja exportar, deve vincular-se ao industrial, pois somente através deste se consubstanciam os estímulos ou os benefícios que a lei concede à exportação.

Tal vinculação cria sérios problemas ao comerciante exportador, muitas vezes porque ao industrial pode não interessar exportar, por entender que o merca-

do interno lhe é satisfatório, ou porque, em se tratando de empresa com ligações internacionais, deve obedecer à delimitação das áreas de influência, em que não pode penetrar.

Por outro lado, sucede freqüentemente que as quantidades absorvidas por determinado mercado externo não são economicamente viáveis ao industrial, por serem pequenas em relação ao processamento da exportação. Pelo contrário, o comerciante exportador, mais maleável e ágil em sua ação, pode formar lotes heterogêneos de mercadorias diversas (pacotes) e de variada origem e natureza, atingindo, assim, quantitativos de alto significado econômico, com minimização de custos.

Ora, os incentivos à exportação devem ser concedidos àquele que realmente exporta, seja empresário industrial ou comercial, médio, pequeno ou grande.

Dentro dessa linha de idéias, parece que deveria ser estabelecido um esquema que, aproveitando a sistemática atual dos estímulos à exportação, pudesse alcançar também os comerciantes em geral, com manutenção dos benefícios existentes. Não se pretenderia, portanto, a criação de novos estímulos, mas apenas a aplicação, dentro do espírito da lei, do atual sistema às empresas exportadoras em geral, com o que se obterá a diversificação e ampliação das exportações, mediante a participação também da pequena e média empresa.

Esse esquema consistiria, em resumo, em permitir que o comerciante exportador pudesse recuperar o valor que pagou a título de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), nas compras efetuadas, no mercado interno, de mercadorias que sejam efetivamente exportadas.

Em outras palavras: o comerciante exportador adquiriria a mercadoria do industrial ou do comerciante, com o pagamento do IPI e do ICM; se efetivasse a exportação, obteria a restituição dos valores desses tributos, que foram pagos quando da aquisição da mercadoria, e que constam das respectivas notas fiscais. Beneficiar-se-ia, também, com os respectivos prêmios à exportação, previstos na lei.

Aliás, tal esquema não constitui propriamente novidade, pois se ajusta perfeitamente às disposições legais ora existentes, inclusive às constantes no Decreto-lei nº 491, de 05 de março de 1969, regulamentado pelo Decreto nº 64.833, de 17 de julho de 1969.

Evidentemente, a sistemática em questão poderia ser aperfeiçoada, através das medidas que as autoridades governamentais viessem a julgar aplicáveis. Nesse sentido, pode-se esperar que a adoção deste esquema em muito poderá contribuir para o aumento de nossas exportações.

## NOVA ÓTICA NA POLÍTICA DE EXPORTAÇÃO

Assentemos pois na essencialidade e na eficácia do sistema brasileiro de incentivos à exportação. Mas essa realidade não obsta a que se considere a neces-

sária complementaridade dessa política que, além de ser extremamente vulnerável em termos internacionais, não esgota nem de longe o quadro de desenvolvimento do comércio externo nacional.

Por vezes, há a sensação de que nossos exportadores e as entidades oficiais estão mais preocupados com os incentivos à exportação do que com a exportação propriamente dita: mais preocupados com os benefícios fiscais à produção e à comercialização no exterior. Ora, o incentivo destina-se a "ajudar" ou facilitar qualquer coisa de substantivo — precisamente, a venda de produtos no exterior.

A exportação é, em si mesmo, um ato de comércio praticado num mercado externo. Esse ato de comercialização envolve uma série de componentes, uma delas o preço. E os incentivos incidem exatamente sobre a componente-preço e aí se esgotam. Claro que o barateamento do processo permite ao mesmo tempo a maior competitividade e até certa melhoria da qualidade. Mas trata-se de intervenção prévia, adjetiva do ato de exportar. Este constitui a matéria substantiva do comércio exterior. Importa, pois, uma análise pragmática de problemas de fretes, uma comparação de mercados a sensibilizar, uma redefinição do elenco de produtos adequados a cada mercado, uma análise do calendário de feiras e missões comerciais — em suma, um planejamento também voltado para atos concretos de comércio e *marketing* exterior.

Outro fator de extrema importância que poderia contribuir para o desafogo do Balanço de Pagamentos, é a agroindústria.

A exportação de produtos agrícolas "in natura" sofre uma série de controles, que não atingem, em sua plenitude, os produtos industrializados. Entre estes controles podem ser citados: exportações vinculadas a formação de estoques, obrigatoriedade de venda de parte da produção no mercado interno, controle rígido de qualidade, estabelecimento de quotas, etc.

A ampliação das vendas de produtos agrícolas industrializados ao exterior traria vantagens com relação a esses controles, já que a industrialização permitiria que vários deles fossem eliminados, como é o caso dos estoques, que é menos problemático do que no caso de produtos "in natura", além do controle de qualidade mais simples.

Em resumo, o estímulo às exportações de produtos agroindustriais poderia ser somado ao das exportações de produtos "in natura", o que permitiria a obtenção de resultados mais positivos nas transações com o exterior. Sem dúvida os benefícios que poderiam resultar de uma mudança de enfoque na política de exportação, com ênfase na agricultura, corresponderiam a uma maior receita líquida de divisas, que é o objetivo da atual política econômica.

## CONCLUSÃO: O MODELO EXPORTADOR

A dicotomia mercado interno/mercado externo, em rigor, tende a desaparecer: a internacionalização das relações no plano econômico, como no plano social,

como ainda, inclusive, no plano individual — comunicação instantânea, massificação do turismo — esbatem as barreiras do isolamento, e criam, no campo específico da produção e comércio, uma potencialidade exportadora automática, inerente ao simples ato de colocar o produto no mercado.

E, por outro lado, o próprio perfil da conjuntura, obriga à definição de um modelo econômico exportador. Antes de mais, não há economias fechadas: as experiências históricas recentes, todas de expressão socialista-marxista, ou socorram num atraso que as obrigou ao relacionamento externo (Europa de Leste, URSS, mais recentemente a China), ou caíram num anacronismo estagnado (Albânia), ou conduziram ao mais sangrento dos genocídios (Camboja).

Estes são os modelos radicais. Mas a própria situação das economias ocidentais, sujeitas à crise que acima referimos, obrigou a uma reformulação profunda dos esquemas de relacionamento internacional, agora caracterizados por uma concorrência selvagem.

Os déficits de pagamentos internacionais atingiram também todo o processo de desenvolvimento econômico: um grupo reduzidíssimo de nações — concretamente, os 13 países da OPEP — apregoando muito embora sua solidariedade para com os países do terceiro mundo, que a política econômica desmente, criaram um desequilíbrio global de gravíssimas conseqüências.

O caso brasileiro, como todos sabemos, assume particular gravidade, pois o processo de desenvolvimento econômico e social chegou a um ponto irreversível de progresso, mas tem ainda larga margem de melhoria a percorrer.

Não pode o país, dessa forma, travar o processo, e não pode por isso, salvo em áreas de menor importância, evitar a importação caudalosa de petróleo. Impõe-se, sem dúvida, a intensificação dos programas de pesquisa energética, de perfuração de jazidas e de apuramento tecnológico de alternativas: mas de qualquer forma, não vale a pena alimentar ilusões acerca da extrema dependência em que o Brasil se encontrará, nos anos próximos, relativamente à importação maciça (e cada vez mais onerosa) do petróleo.

Dessa forma, não há como não admitir como único viável o modelo exportador da economia nacional, sob pena de acordarmos um dia sem capacidade para sequer movimentar o país. E nem se diga que tal circunstância prejudicará o mercado interno: a repercussão na produção industrial, a estabilização de preços, a transferência de tecnologia, são outras tantas vantagens para a globalidade da atividade econômica.

Interessa, isso sim, harmonizar adequadamente a economia nacional, e seus fatores integrantes, por forma a não prejudicar qualquer segmento: nesse aspecto se defendeu, acima, a maior participação do comércio no processo exportador. E designadamente, das pequenas e médias empresas comerciais, desde que, obviamente, atinjam a dimensão mínima necessária para a intervenção no mercado internacional.



Esclareça-se, para terminar, que importa também impedir a prossecução da tendência estatizante, verificada no processo de exportação nacional. Vale lembrar que o setor privado demonstrou uma exemplar capacidade de resposta, nesta área: mas não só a definição e planejamento da atividade exportadora lhe escapa por completo, como inclusive, a própria concretização começa a ser dominada por organismos públicos e empresas estatais.

Não se pretende negar ou prescindir da ação das empresas públicas junto dos mercados externos. Mas entende-se que ao Estado deve caber sobretudo a abertura dos novos mercados, assumindo a iniciativa privada, como é próprio da economia de mercado que nos rege, o encargo da concretização comercial.

Entende-se pois que ao setor privado nacional deve caber, portanto, maior participação no comércio externo do Brasil.

VISTA BEM...  
VISTA TORRE  
Búlgalo da Indústria Nacional

PROVA DE INGLÊS

QUESTÃO Nº 107  
INSCRIÇÃO

QUESTÃO Nº 108

The company will always be ready to supply the whole of the world...  
The company will always be ready to supply the whole of the world...  
The company will always be ready to supply the whole of the world...  
The company will always be ready to supply the whole of the world...  
The company will always be ready to supply the whole of the world...  
The company will always be ready to supply the whole of the world...  
The company will always be ready to supply the whole of the world...  
The company will always be ready to supply the whole of the world...  
The company will always be ready to supply the whole of the world...  
The company will always be ready to supply the whole of the world...