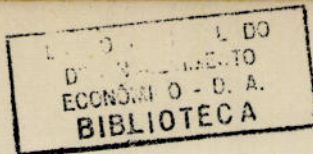


NOTA SÔBRE A POLITICA COMERCIAL BRASILEIRA

(Apresentada pelo Presidente do
Banco Nacional do Desenvolvimento
Econômico à consideração da Comis
são de Comércio Exterior.)

F-312



NOTA SOBRE A POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA

(Apresentada pelo Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico à consideração da Comissão de Comércio Exterior.)

A política comercial brasileira tem-se caracterizado pela indiscriminação e comportamento errático com que reage à evolução dinâmica do comércio mundial. Falta-lhe coordenação e definição de princípios básicos sendo que, por vezes, tem sido até influenciada por pendores ideológicos. Prevalece, ainda, a improvisação, provocada por problemas específicos, com efeitos desastrosos para o país. Em consequência, tem-se perdido substância e oportunidades que, se inteligentemente aproveitadas, teriam contribuído para evitar que o Brasil permanecesse em situação de devedor crônico, pela inabilidade de expandir sua capacidade de exportar.

2. Ao invés de se prosseguir nessa conduta, é tempo de estabelecer-se as grandes teses da política comercial, que disciplinem e orientem as autoridades e órgãos responsáveis pela formulação das posições a observar em relação às diferentes áreas do mundo ou grupos de países, no presente estágio de nossa economia. Essa, parece, deva ser a primeira grande tarefa da nova Comissão de Comércio Exterior.

Fundamentalmente cumpre conceber a política comercial do país de maneira a permitir um adequado grau de flexibilidade nas relações com as referidas áreas ou grupos, de forma a adap-

tã-la às características díspares do comércio mundial. Nesse sentido, o Brasil deverá pautar sua ação por uma clara compreensão da necessidade de distinguir a natureza de suas relações econômicas e de adotar, conseqüentemente, uma conduta que discrimine quanto ao tratamento a obter e a conceder no tocante a cada grupo de nações.

3. Assegurado o princípio de que o maior interêsse brasileiro consiste em continuar a maximizar o processo de desenvolvimento do país, através de ação discriminatória em relação às diferentes áreas do mundo ou grupos de países, cumpre verificar em que grau e em que sentido uma política comercial pode contribuir para êsse fim. Esta deve ser formulada no reconhecimento de que a ajuda não substitui o comércio, e de que êste não dispensa aquela e de que ambos não anulam a utilidade do investimento estrangeiro. Às falácias de "Trade not aid" ou "Aid versus investment", deve-se antepor a conjugação das três variáveis, através de combinação adequada de Comércio+Ajuda+Investimento. Deve o Brasil envidar esforços para que se implante no Ocidente o regime definido como de "one way free trade".

4. Esboçados os princípios gerais, seria conveniente agrupar as economias das várias partes do mundo de forma tal que se possibilite o exame e formulação de política específica e simultânea com relação aos diferentes grupos de países. Nessa situação cumpriria distinguir as seguintes áreas: América Latina, Mercado Comum Europeu, Comunidade Britânica, África, Oriente, Estados Unidos e Leste Europeu.

5. Em relação à América Latina, deve-se levar em conta os fortes nexos políticos, culturais, históricos e geográficos que

unem o Brasil à área, bem como a similaridade dos nossos problemas, sintetizados no objetivo comum da eliminação do subdesenvolvimento. Devido a circunstâncias históricas, o mercado da área está dividido em vinte compartimentos estanques, dificultando o surgimento das economias de escala e impedindo a elevação significativa do nível de renda real "per capita". Com vistas a solucionar o problema, três ações de âmbito continental foram empreendidas: a Associação de Livre Comércio da América Latina (ALALC), o Mercado Comum Centro-Americano e a Aliança para o Progresso.

6. Em relação à ALALC, esperava-se que a mesma pudesse acelerar o desenvolvimento econômico das Partes Contratantes, através da eliminação de gravames e restrições que incidem sobre o intercâmbio intra-regional, bem como através de acordos de complementação setorial. Mas o Tratado de Montevideu é tímido e inadequado, impedindo que se alcance o objetivo previsto. A ALALC, com seu mecanismo de negociação comercial, brevemente terá esgotado suas possibilidades de atuação. Urge rever a concepção geral do organismo, modificar-lhe o processo de operação (no sentido, por exemplo, de reduções tarifárias lineares gerais, a taxas preestabelecidas, em prazos certos, aplicáveis a todos os bens atualmente produzidos ou não, abandonando-se o princípio da reciprocidade bilateral) e ampliar seu escopo para fazê-lo um instrumento hábil a serviço do comércio regional e da integração. O processo de desenvolvimento implica no respeito à distribuição de recursos e em nova composição do produto nacional bruto, através da criação de novas áreas de produção e consumo. Seria necessário, portanto, o alargamento comum do mercado, de forma a permitir aos diferentes países da área o aproveitamento das vantagens comparativas de que dispõem.

7. A Aliança para o Progresso visa a atingir o objetivo de uma taxa alta de crescimento do produto real por habitante, a fim de se alcançar estágio que possibilite um desenvolvimento autônomo e equilibrado aos países da área. Tal objetivo, porém, é de colimação provavelmente impossível à base de mercados nacionais restritos, que não induzem a investimentos densos, acarretando, pois, baixa taxa de capitalização, uma menor expansão do produto real, e daí a uma despesa interna bruta reduzida. A Aliança para o Progresso fracassará, portanto, se os mercados nacionais não forem ampliados; e, economicamente, só tem sentido na medida em que haja coordenação, ao nível supranacional, dos diferentes planos nacionais.

A solução do problema exige a vinculação da Aliança à ALALC, solução de caráter essencialmente político, e que, como tal, deve ser encarada. É o que se deveria tentar através de conferência política de alto nível onde certas decisões pudessem ser tomadas, tendentes à dinamização do processo de integração. A formação de um grande mercado regional latino-americano deve ser a meta principal da Aliança para o Progresso, por constituir a única base capaz de garantir o êxito da APP - de desenvolvimento a taxas significativas e de modo auto-sustentado.

8. Sendo possível conjugar a operação dos dois programas que devem visar, em última análise, ao mesmo objetivo, caminhar-se-ia, resolutamente, no sentido deste, que é o da integração econômica da área, aquêle que ensejaria uma alocação ótima de recursos. Assim, por exemplo, o comércio atual poderia ser maximizado com o concurso da Aliança para o Progresso. No presente, as possibilidades do intercâmbio interlatino-americano são sabidamente limitadas. Entretanto, os níveis desse intercâmbio mesmo à base da estrutura de produção atual poderiam ser bem mais ele-

vados se determinados problemas fôsem atendidos. É o caso, desde logo, do problema de pagamentos. E importante seria o apoio que a APP poderia emprestar à sua solução se destacasse fundos para a constituição de algum mecanismo para tanto necessário. Torna-se da máxima conveniência e urgência o estabelecimento de um sistema qualquer de compensação multilateral de saldos, que funcione com a indispensável flexibilidade, minorando a necessidade de liquidação de débitos em moedas escassas. Poderia ser, talvez, tentado um mecanismo baseado em créditos técnicos ("swing balances") concedidos através dos Bancos Centrais, em limites e condições preestabelecidos, de forma a assegurar suas coberturas em bens e serviços. Os saldos em excesso dêsses créditos, ao final de período convencionado, seriam compensados, de preferência, dentro da área. Caso não fôsse possível a compensação total, o saldo remanescente poderia ser compensado em moedas convertíveis, utilizando-se mesmo recursos da Aliança para o Progresso. Já se tentou, em 1958, a implantação da idéia, segundo proposta que fizemos à CEPAL. Infelizmente, a tentativa frustrou-se. Se fôsse preferida a solução de uma união de pagamentos, esta deveria ter na APP o necessário respaldo. Os fundos que se tornariam necessários seriam, de qualquer modo, bem menores do que os que os EE.UU. puseram à disposição da Europa para fins semelhantes.

9. O esquema acima seria de extrema utilidade para um melhor funcionamento dentro da atual estrutura de comércio, mas, por si só, não resolveria o problema da modificação e ampliação das linhas de intercâmbio. Para isso, seria necessária uma série de medidas, dentre as quais se destacam as de financiamento das exportações de bens de capital e do reequipamento das indústrias obsoletas.

10. Alguns países da ALALC já dispõem de capacidade de produção de bens de capital e têm condições de concorrência comercial no que diz respeito a qualidade, preço e prazos de entrega. Tal não é o caso, entretanto, no que se refere às condições de financiamento das vendas. Conseqüentemente, os recursos da Aliança, através do Banco Interamericano de Desenvolvimento e organismos nacionais de crédito, alocados para o fim de expandir e flexibilizar o programa de financiamento a médio prazo das exportações daqueles produtos, devem ter sua utilização estimulada e seu volume aumentado à medida da expansão do comércio nessa faixa. O alto valor unitário desses bens elevaria de muito os níveis atuais do intercâmbio da região. Essa operação, possibilitando comércio crescente de bens de produção, acarretaria vantagens excepcionais aos países da área:

- a) aos países importadores, representaria um aumento na formação bruta de capital, estimulando-lhes a industrialização;
- b) aos países exportadores, aumento no produto real, através dos multiplicadores de renda e emprego e consolidação do esforço industrial realizado.

11. É notório o grau de obsolescência existente nas indústrias produtoras de bens de consumo, na América Latina, cuja improdutividade perdura graças à proteção aduaneira e de outra natureza com que têm contado. O desaparelhamento para a concorrência torna os investidores privados avessos à entrada de capital estrangeiro, gerando-lhes mesmo um complexo de inferioridade explicável tanto à base de retardo tecnológico quanto por dificuldade de acesso a financiamento, inclusive para capital de giro. Essa situação poderia ser grandemente melhorada se fôsse possível contar com recursos da APP para financiar o reequipamento dessas indústrias a juros e prazos viáveis. Seria uma solução

positiva que, além de aliviar o ônus do consumidor latino-americano, teria benéficas repercursões internacionais. Ao invés de a ênfase ser posta no protecionismo, passaria ela para a cooperação. O empresário latino-americano teria então condições de enfrentar a concorrência externa dentro e fora do seu país, pois estaria em posição de paridade tecnológica.

12. O que decorre do que se disse acima, é que não poderemos perder a oportunidade histórica de condicionar o desenvolvimento da América Latina a princípios gerais de vantagens comparativas, levando-se em conta as aptidões humanas, recursos naturais e financeiros da área, de forma a efetuar uma combinação tal que conduza à especialização regional, onde os critérios de produtividade e concorrência sejam os dominantes. Torna-se de máxima urgência, portanto, a convocação de conferência de alto nível político, a fim de que os países latino-americanos, conjuntamente com os Estados Unidos da América, se definam, de forma clara, sobre a necessidade de se acelerar a integração econômica da América Latina, através de concessões multilaterais, de forma a estabelecer as vantagens comparativas de cada país. O Brasil deve conduzir suas ações no sentido de que seja estabelecido um sistema de reduções quantitativas de impostos e gravames para toda a produção, como já foi indicado acima, e seja removido do Tratado de Montevideu o princípio da reciprocidade bilateral, incongruente em um contexto multilateral. Os produtos-problemas, como os agrícolas, poderão ter soluções próprias e a única reciprocidade possível é aquela que tome a forma de financiamentos, investimentos e assistência técnica externos que possibilitem aos países membros do sistema (principalmente os de menor desenvolvimento relativo) a exploração de suas vantagens comparativas em recursos naturais de modo a bem se aproveitarem das oportunidades criadas pe

las concessões comerciais. Nas condições atuais de capitalização da América Latina, só a Aliança para o Progresso poderá tornar possível êsse tipo de reciprocidade.

Urge, por outro lado, a formação de mercados comuns setoriais, a começar pelo do aço, que dinamizem o desenvolvimento daquelas indústrias que se têm ressentido de investimentos den-
sos e de financiamentos de vulto, da parte das agências internacionais, por falta de grande volume de demanda. Seria essa a maneira de dar vida aos "acôrdos complementares de industrialização" do Tratado referido.

13. Em relação ao Mercado Comum Europeu, o Brasil deve reconhecer que o mesmo constitui um desenvolvimento de importância vital não apenas para a Europa, mas para todo o mundo, afetando a balança do poder entre Leste e Oeste. Como democratas, só poderemos louvar seus propósitos, sem deixar de reconhecer, contudo, os grandes riscos que provoca para o comércio da América Latina, em geral, e do Brasil, em particular. Como resultado da preferência em favor dos produtos tropicais da África e do protecionismo à sua própria produção agrícola, a C.E.E. tende a criar condições negativas à participação da América-Latina nos mercados do Ocidente Europeu, tal como revelam as estatísticas em termos relativos, embora registrem aumentos em cifras absolutas.

14. Todos os esforços diplomáticos do país devem ser efetuados de maneira a conseguir uma modificação da política comercial discriminatória do Mercado Comum Europeu. Conviria que o Brasil tomasse a iniciativa de promover a coordenação das políticas comerciais dos países latino-americanos, para possibilitar negociações de bloco a bloco, com o apoio político dos Estados Unidos.

15. Existem margens abertas à negociação, que transcendem do mero âmbito comercial. Em época recente, os europeus se têm tornado solícitos em oferecer ajuda e assistência técnica, tentando compensar, de certa forma, os impactos, na América Latina, decorrentes da sua política comercial discriminatória e da tributação interna excessiva incidente sobre produtos importados da última. O Brasil - à frente dos países latino-americanos - deve lutar pela preservação de seus tradicionais mercados europeus, sem prejuízo da ajuda, dos investimentos e da assistência técnica que possa receber, como se propôs em relatório à CEPAL, apresentado em agosto de 1962, de co-autoria nossa. Esse problema está intimamente ligado à política comercial brasileira em relação à África, devendo ser estudado conjuntamente com o Mercado Comum Europeu.

16. Por questões de coerência, o Brasil não pode defender a tese do desenvolvimento da América Latina pleiteando estagnação para a África. Não é de nosso interesse, ainda, que a África se conserve em posição de colônia econômica da Europa, dado que, nessa hipótese, muito dificilmente conseguiríamos expandir nossas exportações de manufaturas para aquela área. Entretanto, o que se há de pleitear é a igualdade de tratamento às importações do MCE, pois, na concorrência, já a produção africana se beneficia de vários fatores, resultantes de condições próprias e do concurso europeu, que acentuam desvantagens para a América Latina em termos de custo de produção.

17. Com o propósito de facilitar a penetração nos mercados africanos de nossas manufaturas, destaque especial deverá ser dado às províncias portuguesas, procurando-se capitalizar a herança comum herdada de Portugal. Uma comunidade luso-afro-brasilei

ra apresentaria não só interesse econômico, mas grande importância política para o Brasil. O Brasil poderia se transformar em uma espécie de ponte entre a Europa, a África e a América Latina. O desequilíbrio que sofremos em nossas relações comerciais e financeiras com a metrópole portuguesa poderia ser compensado com os saldos de nossas exportações de caráter industrial para as províncias.

18. Em relação ao Oriente, um maior estudo deve preceder sugestões concretas de política comercial, dado o pouco valor de nosso comércio na área, bem como o desconhecimento mútuo de mercados. No que diz respeito ao Japão, porém, as perspectivas são bastante promissoras, quer em relação às possibilidades de aumento de nossas exportações, quer no tocante aos investimentos privados japoneses no Brasil. Uma primeira etapa foi cumprida com a concretização dos investimentos na Ishikawajima e na USIMINAS, embora a inflação tenha prejudicado a participação japonesa neste último projeto. O Brasil deverá, também, explorar as possibilidades de financiamentos a longo prazo, aproveitando-se da existência de organismos japoneses especializados, como o Eximbank, por exemplo. Deverá, ainda, esforçar-se por desenvolver suas exportações de minério de ferro para o Japão, que é a sua grande moeda de pagamento a esse país.

19. Em relação à Commonwealth, a situação é bastante semelhante àquela do Mercado Comum Europeu: constitui um agrupamento algo fechado, complementar, de relativa alta renda per capita. Dentro do esquema atual, não conviria absolutamente ao Brasil a entrada do Reino Unido no MCE, visto que os problemas de colocação de nossos produtos seriam bastante agravados. No caso, porém, de que fôsse possível conseguir a diminuição ou mesmo extin

ção do tratamento discriminatório, a situação brasileira modificar-se-ia radicalmente, desde que, tanto o MCE como boa parte da Commonwealth são mercados desenvolvidos e de rápido crescimento. As questões de ajuda e investimento devem ser pautadas de forma a acompanhar a política comercial geral do país em relação às economias desenvolvidas, ou seja, maximização da entrada de capital e reconhecimento do princípio da não-reciprocidade.

20. Em relação aos Estados Unidos da América, nossa política deve ser traçada de forma que conduza à obtenção de vantagens, que não levem, necessariamente, à igualdade de tratamento quanto às exportações daquele país. O mercado americano apresenta, sem sombra de dúvida, as melhores condições para a absorção de nossos produtos, e êsse será ainda mais o caso uma vez eliminados os impedimentos a um maior volume de comércio. O Brasil deve reivindicar tratamento compatível com o regime de "one way free trade", como o que os países desenvolvidos devem adotar nas relações com os países em desenvolvimento.

Por outro lado, deve-se tratar em pé de igualdade com o brasileiro o capital privado norte-americano, desde que investido com respeito ao interesse do país, e muito especialmente aquêles que contribua para desenvolver exportações para os Estados Unidos, além de se pleitear volume substancial de ajuda, em consonância com a posição brasileira na América Latina e a própria escala dos problemas nacionais.

21. Finalmente, em relação ao Leste Europeu, muito embora se reconheça a conveniência de comerciar com a área, não se deve consentir que êsse comércio sirva senão aos interesses do Brasil, e jamais à ideologia dos países comunistas. Um bilateralismo hermético em pouco ou nada nos favorece, dadas as conhe

cidas limitações de tal tipo de comércio; na verdade, tem havido corrente de produtos gravosos em ambos os sentidos, e a liberdade de escolha do Brasil tem sido extremamente limitada.

A solução ideal seria comerciar em moeda conversível, de forma a utilizarmos os saldos credores que temos com a área para a cobertura das importações que efetuamos de outras regiões; caso isso não seja possível, seria de toda conveniência um sistema equivalente ao do Clube de Haya, no qual o Brasil pudesse utilizar os saldos credores nos países do bloco onde mais lhe conviesse, deixando-se que os últimos compensassem entre si suas respectivas posições.

Em suma, devemos procurar negociar com a maior liberdade de ação possível sem estar sujeitos nem à imposição de produtos nem a datas de entrega; na situação atual, nossos interesses têm sido prejudicados, pois o Brasil, apesar de país subdesenvolvido, tem financiado a produção das importações que efetuamos da área.

22. Em resumo, a política comercial brasileira deve ser finalista, isto é, deve ser posta inteligente e resolutamente a serviço do desenvolvimento do país, devendo para tanto, discriminar quanto ao tratamento a ser dado aos diferentes grupos de países, pois se reconhece que a cláusula de "nação-mais-favorecida" deve ter aplicação qualificada e restringida ao intercâmbio entre países de grau de desenvolvimento equivalente. Neste sentido, acreditamos que a posição brasileira pudesse ser favorecida pela convocação de uma conferência econômica do Ocidente e de países com êle identificados. Em vez da realização de reuniões que congregam todos os países do planeta, que dificultam soluções operativas gerais pelo conflito ideológico e desajuste acentuado de sistemas econômicos, preferível seria congregar as nações que compõem o Ocidente para o fim de conciliar interesses e estimular cooperação, ao invés de permitir que os conflitos se agravem e as dividam.

A Conferência de Genebra não correspondeu a êsse objetivo, devido à heterogeneidade dos interesses em jogo, e não se constituiu em algo mais do que um forum e um bom exercício de dialogação. A ausência, porém, de capacidade de implementação prática de suas conclusões tornou-a inoperante.

Os países do Ocidente devem, portanto, fundar um sistema econômico que una e fortaleça o mundo livre ou democrático. Não é isso, infelizmente, o que se observa, já que, ao contrário, o comportamento comercial dos países desenvolvidos do Ocidente está motivando o desvio do comércio da América Latina para a órbita dos países chamados socialistas, do que inevitavelmente se ressentirão em termos políticos. E talvez por isso não fôsse despropositada a sugestão de o Brasil propor, fiel à filosofia econômica da Revolução, a convocação de uma conferência econômica da qual pudessem surgir as bases e o espírito da sonhada Comunidade Atlântica.

José Garrido Torres

Em 8 de março de 1965.

/clr.

