

Exportações Agrícolas, Balanço de Pagamentos e Abastecimento do Mercado Interno

Fernando B. Homem de Melo
Maria Helena G. P. Zockun(*)

1. INTRODUÇÃO

O extraordinário aumento dos preços do petróleo, processo iniciado em fins de 1973, precipitou uma crise internacional de grande magnitude. A maioria dos países, desenvolvidos e menos desenvolvidos, passou a enfrentar sérios problemas de balanço de pagamentos, quedas no ritmo de atividades e desemprego. A questão relevante para essas economias passou a residir então no ajustamento às novas condições prevalecentes no mercado internacional.

O Brasil, como importador de petróleo e outras matérias-primas, não poderia deixar de ser negativamente afetado pelos acontecimentos internacionais desse período recente. Já em 1974 apresentou um déficit de quase sete bilhões de dólares na conta de transações correntes, cifra praticamente repetida em 1975. Esses dois anos caracterizaram uma situação duplamente desfavo-

(*) Os Autores são professores do Instituto de Pesquisas Econômicas.

rável para o país: de um lado, verificou-se um aumento de preços para importantes produtos de nossa pauta de importação e, de outro, um aumento bem menor (em alguns casos, mesmo uma diminuição) nos preços dos produtos exportados. O resultado consistiu em violenta deterioração das relações de troca do país nos últimos dois anos, perdas sensíveis de reservas cambiais e uma menor taxa de crescimento econômico a partir de 1975.

Essa crítica situação do setor externo forçou o governo, a partir de meados de 1974, a introduzir medidas restritivas às importações, constituídas basicamente de elevações tarifárias, proibição de certas importações e, mais recentemente, exigência de depósito prévio nas importações de uma significativa parcela de nossa pauta. Além das medidas severas de restrição de importações, o país precisa acelerar acentuadamente suas exportações. Dentro dessa perspectiva, surge a necessidade de analisar os possíveis instrumentos de política econômica capazes de permitir maior estímulo às exportações de produtos agrícolas e, conseqüentemente, adaptar o país às novas condições do mercado internacional. Uma melhora na rentabilidade dos exportáveis agrícolas poderia contribuir de modo importante para a diminuição dos elevados déficits da conta de transações correntes que ainda perduram no Brasil, ao mesmo tempo em que traria conseqüências benéficas para o próprio desenvolvimento do setor agrícola.

O governo brasileiro, na realidade, não introduziu até o momento medidas incentivadoras de grande alcance às exportações agrícolas. No caso específico dessas exportações, um dos mais importantes argumentos contra maiores incentivos é aquele relacionado às conseqüências daí advindas quanto ao abastecimento do mercado interno, principalmente em seu impacto no índice de custo de vida. No primeiro semestre de 1976 essa preocupação ficou mais patente em função da maior elevação observada em diversos índices de preços.

O principal objetivo deste trabalho pode se resumir como o de discussão dos aspectos relevantes para a definição da política econômica brasileira na atual situação de nosso balanço de pagamentos, principalmente em termos de contribuição da agricultura. Ao longo do trabalho, procurar-se-á enfatizar, não apenas a necessidade de aumento das exportações, mas também a preocupação sempre presente de garantir um "adequado" suprimento do mercado interno. Para isso, o trabalho está dividido em algumas partes: a primeira empreende uma análise das políticas

econômicas adotadas no período do pós-guerra (até 1973) e suas consequências em termos de exportações agrícolas; a segunda apresenta aspectos da política cambial brasileira após 1973, enfatizando inclusive a questão de desvalorização efetiva em comparação com a desvalorização formal do cruzeiro em relação ao dólar. Na terceira parte, a agricultura será considerada mais especificamente no contexto da atual crise do balanço de pagamentos, incluindo a evolução de preços internacionais e relação de trocas para o setor. Finalmente, a quarta parte discutirá a possibilidade de maior contribuição da agricultura para a solução da nossa crise externa, em termos de curto e longo prazos. Nesta última parte a questão da compatibilização entre os objetivos de maior receita de divisas e abastecimento do mercado interno será colocada em melhor perspectiva.

2. PÓS-GUERRA: POLÍTICAS ECONÔMICAS E EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS ATÉ 1973

A política de comércio exterior brasileira, até a segunda metade da década de 40, ratificava a posição do país como exportador de poucos produtos agrícolas. A economia nacional funcionava estritamente dentro de um esquema de vantagens comparativas que lhe conferia o papel de grande exportador mundial de café e importador de quase todo produto manufaturado (e mesmo produtos agrícolas) de que necessitasse. Surtos de industrialização eram casuísticos, quase sempre determinados por problemas de suprimento externo ou pela livre operação do mercado de câmbio⁽¹⁾.

Conscientes de que, no futuro, o Brasil não poderia alcançar rápido crescimento econômico se mantivesse sua economia tão dependente do mercado externo, os responsáveis pela política econômica, a partir do final da II Grande Guerra, tomaram medidas no sentido de alterar drasticamente a estrutura produtiva do país. Data dessa época o início de uma política deliberada de

(1) Por exemplo, entre 1929 e 1937, segundo FURTADO [4], as importações diminuíram em 23% e a produção industrial aumentou em 50%; as sucessivas depreciações do cruzeiro nesse período foram, pelo menos em parte, causadoras desse rápido crescimento da produção industrial.

industrialização, posição que claramente permanece até os dias de hoje.

Refletindo essa preocupação, a política comercial brasileira teve como centro de suas atenções o setor industrial. Com exceção dos poucos produtos tradicionais, o setor agrícola não mereceu o delineamento de qualquer política de longo prazo que incentivasse a diversificação de sua pauta de exportação. A seguir serão expostas, em linhas gerais, as políticas comerciais no pós-guerra, onde essa omissão ficará clara.

2.1. 1947-1953: Controles Cambiais

Terminada a guerra e provavelmente com os objetivos de atender à demanda reprimida por importações e tentar combater a inflação através da utilização das reservas acumuladas, esteve em prática, durante o ano de 1945, uma política de importação bastante liberal. A taxa cambial foi mantida em seu nível de paridade anterior à guerra, Cr\$ 0,0185 por dólar, o que contribuiu para que se esgotassem em pouco mais de um ano, as reservas acumuladas durante os anos de conflito.

A partir de 1946 procurou-se corrigir os desequilíbrios do Balanço de Pagamentos por meio de uma política de restrições quantitativas das importações, não se fazendo uso da política cambial cuja taxa de Cr\$ 0,0185 por dólar se mantinha ao lado de uma inflação que elevou em 267% o nível geral de preços no período compreendido entre 1945 a 1953⁽²⁾.

O declínio persistente da taxa de câmbio real se configurava, por si só, como forte desestímulo às exportações de modo geral. A exportação agrícola, porém, não era somente desestimulada pela taxa de câmbio irrealista, que também afetava a exportação industrial. Visando conter a alta de preços, principalmente de produtos de alimentação, as exportações eram restringidas por um sistema de licenciamento prévio.

Os constantes déficits no balanço de pagamentos, ocorrendo mesmo na presença de rígidos controles impostos no mercado de divisas, levaram o governo a procurar elevar a receita cambial, liberando do regime de licença prévia a exportação de vários pro-

(2) Índice n.o 26 da **Conjuntura Econômica** (atual índice n.o 2).

duto, inclusive agrícolas (café, algodão, sisal, cacau, milho, fumo, cera de carnauba, óleos vegetais, couros e peles, frutas etc.), a partir de 1950. Tal medida não impediu, todavia, que as exportações (exceto café) declinassem no período 47-52. Alguns produtos tradicionais chegaram mesmo a desaparecer da pauta de exportações de 1952, como algodão, mamona, peles e couros, além de alguns outros de maior valor adicionado, como tecidos de algodão e carnes em conserva.

2.2. 1953-1961: Taxas Múltiplas de Câmbio

A expectativa de que a guerra da Coréia se transformasse em novo conflito mundial teve como consequência inesperados acréscimos de importações, que geraram em 1951 e 1952 novos déficits no balanço de pagamentos. Tal situação pressionou as autoridades monetárias no sentido de revisar a política de comércio exterior, revisão que se consubstanciou em alterações esporádicas na taxa cambial acompanhadas por alterações também esporádicas em bônus concedidos às exportações que, para esse fim, foram divididas em várias categorias. A política cambial se apresentou, portanto, como medida controladora do mercado de divisas, substituindo o regime de licenciamento prévio, em vigor até então.

Dentro desse regime, as exportações agrícolas durante 1953 estiveram sujeitas a várias normas. Inicialmente, café, algodão e cacau eram remunerados à taxa oficial e 30% da receita das exportações de 26 produtos, incluindo arroz, batata, banana, castanha do Pará, fumo, couro, laranja, linter de algodão, madeira, sisal e alguns produtos de cacau, eram vendidos no mercado livre de câmbio⁽³⁾. Devido à pressão dos exportadores no sentido de igualar as taxas cambiais ao nível da mais elevada, em setembro de 1953 todos os produtos mencionados passaram a ter 50% de sua receita de exportação negociadas no mercado livre⁽⁴⁾, com exceção dos anteriormente efetuados inteiramente à taxa oficial

Mais tarde o sistema foi modificado com a instituição de bonificações fixas. Inicialmente havia uma bonificação única para

(3) Os 70% restantes eram remunerados à taxa oficial e essa proporção corresponde à 2.a categoria.

(4) Essa proporção correspondia à 3.a categoria para a qual vigorava a maior taxa.

toda exportação (exceto café), em seguida alterada, ao se dividirem as exportações em quatro categorias. Nessa nova sistemática a exportação agrícola se concentrava nas 2.a e 3.a categorias, que obtinham bônus de Cr\$ 0,0187 e Cr\$ 0,0247 respectivamente⁽⁵⁾. O primeiro grupo incluía algodão, madeira, cacau, cera de carnaúba, castanha do pará, fumo em folha e banana. O segundo incluía couros e peles, piaçava, mamona, sisal, manteiga de cacau e soja. As demais exportações, a maior parte dos manufaturados, estavam incluídas na 4.a categoria, que recebia bônus de Cr\$ 0,0317.

Ao longo de 1955, dentro do processo de liberalização das exportações, os produtos agrícolas foram sendo transferidos para as categorias com maior bonificação, embora a preocupação com o abastecimento interno mantivesse em vigor as restrições quantitativas na exportação.

A nova sistemática não traria ainda estímulo suficiente à esperada diversificação da pauta, em virtude da perda de valor real das bonificações (que sofriam raros ajustes) causada pela inflação interna. Produtos cuja exportação se mantinha acima dos US\$ 50 milhões eram somente os tradicionais, como se pode observar na tabela 2-1.

Alguns economistas⁽⁶⁾ explicam a estagnação da exportação de produtos que não café com a teoria do excedente exportável, segundo a qual a exportação só era permitida depois que o mercado interno estivesse plenamente abastecido a um nível pré-determinado de preços.

Outros autores fornecem uma explicação alternativa ao de estímulo às exportações no período⁽⁷⁾: acreditam que o fato era decorrente do próprio sistema cambial vigente nessa época. As importações prioritárias (trigo, petróleo, carvão, impressos, importações de governo) eram vinculadas à taxa cambial média das exportações (custo de câmbio) e, uma vez que havia claro interesse em que fossem baixos aqueles preços, a taxa de câmbio nas operações de venda ao exterior deveria ser mantida em nível redu-

(5) Na 1.a categoria só estava a exportação do café, que obtinha bônus de Cr\$ 0,0134/US\$.

(6) Ver, por exemplo, LEFF [10].

(7) Ver Fishlow [3].

TABELA 2-1
 EXPORTAÇÃO AGRÍCOLA (US\$ MILHÕES)

Ano	Com Café	Sem Café	Produtos de Exportação Superior a US\$ 50 milhões
1953	1355	266	algodão, cacau, café
1954	1396	477	algodão, cacau, café
1955	1182	338	algodão, cacau, café
1956	1282	252	algodão, cacau, café
1957	1094	249	cacau, café
1958	955	268	cacau, café
1959	951	218	cacau, café
1960	953	241	açúcar, cacau, café
1961	1057	347	açúcar, algodão, café
1962	921	278	algodão, café
1963	1099	351	açúcar, algodão, café
1964	1075	361	algodão, café
1965	1081	374	açúcar, algodão, café
1966	1220	456	açúcar, algodão, cacau, café
1967	1101	396	açúcar, algodão, cacau, café
1968	1275	501	açúcar, algodão, café, milho
1969	1522	709	açúcar, algodão, cacau, café
1970	1650	711	açúcar, algodão, cacau, café, milho, carne bovina
1971	1443	718	açúcar, algodão, cacau, café, milho, carne bovina
1972	1877	888	açúcar, algodão, cacau, café, óleo de de mamona, soja, carne bovina
1973	2735	1491	açúcar, algodão, cacau, café, fumo, óleo de mamona, sisal, soja, carne bovina
1974	2601	1737	açúcar, algodão, cacau, café, fumo, milho, óleo de mamona, sisal, soja

Fonte: Até 1967 Paiva et al. [13]. A partir de 68, "Relatório CACEX" vários anos.

zido. Por outro lado, as transações de capital se realizavam num mercado livre, separado das transações comerciais. Segundo Fishlow, a existência desse mercado separado exigia que a receita proveniente das exportações fosse controlada por licença e regulamentações burocráticas. Lembra ainda que o sistema de leilões de câmbio, pelo qual era alocada a oferta disponível de divisas entre as diferentes categorias de importação, encobria a necessidade de ampliar a receita de divisas, dado que o sistema se equilibrava automaticamente no curto prazo⁽⁸⁾.

Qualquer que seja a explicação encontrada para as medidas nesse período, verifica-se que efetivamente houve uma taxação implícita na exportação bastante elevada até o final dos anos 50. Na Tabela 2.2. compara-se a taxa de câmbio média recebida pelos exportadores, e a taxa de paridade do poder de compra que, em princípio, seria aquela que equilibraria o mercado de divisas. Tal fato associado ao licenciamento prévio das exportações (agrícolas, especialmente) parece explicar o pobre desempenho de nossas exportações agrícolas até os primeiros anos da década de 60, como se pode verificar na Tabela 2.1.

2.3. 1961-1964: Período de Indefinição

Uma nova liberdade no mercado de divisas foi sendo alcançada até 1961, embora tal processo tenha retrocedido antes do final daquele ano⁽⁹⁾. Os últimos produtos a serem transferidos para o mercado livre de câmbio foram café e cacau. A taxação implícita nesses produtos foi então substituída por uma taxação explícita. No caso de café foi estabelecida uma quantia fixa por saca, e para o cacau uma proporção da receita de exportação (Também o algodão passaria a ser especialmente taxado na exportação em 1963).

A instabilidade política desse período trouxe consigo, no entanto, notável instabilidade na formulação da política comercial. O mercado cambial, que fora dividido (para transações financeiras

(8) Quer no sistema de taxa fixa ou de taxas múltiplas de câmbio, a oferta disponível de divisas era alocada entre diferentes categorias pelas autoridades monetárias. Somente a partir de 1961 é que o mercado passou a funcionar mais livremente, embora a taxa de câmbio — chamada de taxa livre — fosse administrada pelo governo.

(9) As exportações, principalmente de alimentos, estavam ainda sujeitas ao regime de licenciamento.

TABELA 2-2
PARIDADE DE PODER DE COMPRA E TAXAÇÃO
DAS EXPORTAÇÕES

Ano	Cr\$ / US\$		%
	Taxa Câmbio para Exportação	Taxa Câmbio de Paridade	Taxação Implícita
1947	0,0184	0,0263	30
1948	0,0184	0,0261	29
1949	0,0184	0,0289	36
1950	0,0184	0,0287	36
1951	0,0184	0,0310	41
1952	0,0184	0,0360	49
1953	0,0220	0,0420	48
1954	0,0270	0,0530	49
1955	0,0410	0,0620	34
1956	0,0450	0,0740	39
1957	0,0530	0,0820	35
1958	0,0650	0,0930	30
1959	0,1140	0,1310	13
1960	0,1600	0,1730	08

Fonte: (1) Bergsman (1970). A taxa de câmbio para exportação inclui bônus.

(2) Fishlow [3]. A taxa de câmbio de paridade é construída tomando como base a taxa nominal de 1938.

ras e comerciais), foi reunificado no final de 1961, voltando-se ao sistema de taxa de câmbio fixa esporadicamente ajustada, valorizada frente à inflação doméstica. Outras modificações foram tentadas ao longo desse período, em que se alternavam medidas restritivas com medidas liberalizadoras.

As exportações agrícolas eram mais ou menos penalizadas, assim como a exportação de manufaturados, de acordo com a evolução da política cambial. Todavia, sempre café, cacau e outros produtos tradicionais na pauta eram os de remuneração

mais prejudiciais, quer pela imposição de “quotas de contribuição”, quer por restrições quantitativas às exportações e mesmo por taxas de câmbio inferiores às vigentes para outras transações⁽¹⁰⁾.

2.4. 1964-1967: Isenções Fiscais para Exportações Industriais

Restabelecida a ordem política, o novo governo, a partir de maio de 1964, procurou retomar o caminho iniciado em 1961. Toda a exportação se vinculava a uma única taxa cambial que passou a ser reajustada, em média, a cada 10 meses.

Por outro lado, estimular a exportações veio a constituir uma preocupação do governo, que introduziu várias medidas com essa finalidade (além dos reajustes mais frequentes da taxa cambial). As medidas adotadas se consubstanciaram em isenções fiscais ao setor industrial que, assim como o setor agrícola, permanecia, até essa época, gravado por todos os impostos que incidiam sobre suas operações no mercado interno.

Iniciava-se, com essas medidas, uma nova estratégia de desenvolvimento baseada, na ampliação do comércio com exterior. Deixava-se um longo período de ênfase apenas sobre a substituição de importações e ingressava-se no caminho da promoção às exportações. Entretanto, o setor agrícola foi deixado à margem dentro do novo processo, pois prevaleciam sobre suas vendas ao exterior os impostos de maior gravosidade e que estavam sendo retirados da pauta industrial.

2.5. 1968-1973: Minidesvalorizações Cambiais

A orientação da política econômica tomou um rumo tão definido, que agosto de 1968 é considerado o marco de uma maior abertura econômica.

A taxa cambial passou a ser reajustada em intervalos de tempo bem menores (em média a cada 45 dias, até 1975), reduzindo assim o risco associado às atividades exportadoras. Con-

(10) Para maiores detalhes, v. VEIGA [20].

tudo, isso não significou elevações reais na taxa cambial. A regra geral adotada para as desvalorizações foi aparentemente a paridade relativa do poder de compra, pela qual se desvaloriza pela diferença entre as taxas de inflação interna e externa. O grande mérito do sistema de minidesvalorizações foi o de ter reduzido a variância da taxa de câmbio real (pela frequência com que se ajustava a taxa nominal), reduzindo-se, em contrapartida, o risco associado à remuneração das exportações.

À persistente queda de taxa de câmbio real se contrapuseram, para a exportação industrial, os prêmios fiscais que, a partir de 1969, foram sendo concedidos ao setor dentro do programa de promoção de exportações então ativado. A exportação agrícola "in natura", ao contrário, se defrontou com queda real na taxa de câmbio agravada pela manutenção da incidência de impostos indiretos. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias, que prevalece na exportação até hoje, constitui subsídio negativo, que reduz ainda mais a remuneração dos exportadores agrícolas.

É verdade que, sofrendo algum processo de industrialização, os produtos do setor passam a ser taxáveis pelo IPI no mercado interno e, dessa forma, adquirem automaticamente o direito ao crédito fiscal na exportação, que é a forma pela qual se concede a grande parte do prêmio. Entretanto, em virtude de, ainda assim, apresentarem baixo valor adicionado industrial e, em consequência, serem relativamente pouco taxados pelo Imposto sobre Produtos Industrializados, obtêm pequeno subsídio relativamente aos outros produtos mais sofisticados, como se pode observar pelos dados da Tabela 2-3.

Além disso, as preocupações com o abastecimento interno e contenção da inflação têm resultado na manutenção de controles quantitativos sobre as exportações agrícolas que de forma alguma são tomadas contra os produtos manufaturados. Um exame mais cuidadoso desses controles chama a atenção pela extrema instabilidade das medidas adotadas, que não raro se alteram mês a mês, principalmente quando a preocupação que norteia o critério é o abastecimento interno. Estabelecimentos de quotas globais de exportação, licenças sujeitas a exames de preços e quantidades pela Cacex, exportações vinculadas à formação de estoques ou ao compromisso de vender certa proporção do mercado interno ou mesmo ao que foi vendido nesse mercado em períodos anteriores, restrições de qualidade etc., formam um amplo conjun-

TABELA 2-3

TAXAS MÉDIAS DO SUBSÍDIO NA EXPORTAÇÃO:
1971-74⁽¹⁾ (EM PORCENTAGEM DO VALOR
EXPORTADO)

	1971	1972	1973	1974
Agricultura "in natura"	— 12,0	— 10,8	— 11,4	— 10,5
Agricultura transformada	1,2	— 2,5	— 0,6	— 2,7
Outros Produtos Primários	— 14,5	— 13,9	— 13,3	— 11,5
Manufaturados	18,1	22,6	22,2	22,1

Fonte: Zockun et al. [23].

(1) Taxas negativas se referem a impostos (ICM e quota de contribuição do cacau) sobre a exportação.

to de medidas arbitrárias, impondo em consequência grande margem de risco à atividade exportadora do setor agrícola.

Sem dúvida, o desempenho da exportação agrícola foi surpreendente nos últimos anos, dadas tantas limitações. Aparentemente os estímulos externos de preços e a queda de risco advinda da política de minidesvalorizações compensaram, para alguns produtos, parte dos efeitos negativos da política comercial para o setor. A pauta de exportação agrícola já é um pouco mais diversificada, incluindo produtos que, até o final da década passada, eram insignificantes em termos de valor exportado, como a soja, óleo de mamona, carne, sisal e fumo.

Parece válido, no entanto, admitir que o desempenho das exportações do setor poderia ter sido bem mais expressivo, não fosse a completa ausência de uma política de exportação agrícola de longo prazo. Ao contrário do setor industrial, que se vê amparado por amplo programa de promoção de exportações, o setor agrícola se encontra ainda à mercê de uma política que aparentemente visa atender apenas a objetivos imediatistas de equilíbrio no balanço de pagamentos e contenção da inflação.

3. A CRISE DO BALANÇO DE PAGAMENTOS

Antes de discutir, em maior detalhe, a contribuição da agricultura para com o processo de ajustamento da economia brasileira à nova situação internacional, algumas considerações de ordem quantitativa e qualificativa serão apresentadas sobre a situação do nosso balanço de pagamentos, assim como a participação do setor agrícola no processo de obtenção de divisas. A respeito de nosso setor externo em termos mais amplos, esta parte do trabalho discutirá em primeiro lugar os números referentes ao balanço de pagamentos no período 1973-75 e as políticas adotadas a partir de 1974. Em segundo lugar, apresentam-se alguns comentários sobre nossa política cambial após 1973, assim como evidências a respeito do comportamento de nossa taxa de câmbio efetiva nas exportações de modo geral.

3.1. Situação do Setor Externo e Medidas Tomadas

O desempenho do balanço de pagamentos brasileiro em 1975 demonstrou que o país continuou a sofrer as consequências de uma conjuntura desfavorável nos mercados internacionais. A crise do petróleo, em fins de 1973, e a resultante deterioração das relações de troca foram agravadas pela queda dos preços de vários produtos agrícolas no mercado internacional, trazendo em consequência um agravamento do déficit da conta de transações correntes, parcialmente compensado pela entrada de capitais. Esses acontecimentos causaram sensível diminuição de nosso nível de reservas em 1974 e 1975. A Tabela 3-1 apresenta um resumo de nosso balanço de pagamentos nos últimos três anos, podendo-se então observar o agravamento da situação externa a partir de 1974. Depois de um saldo positivo de U\$ 2,18 milhões em 1973, o Brasil experimentou uma redução de US\$ 3,05 milhões em seu nível de reservas em 1974 e 1975, conjuntamente.

Desde meados de 1974 as autoridades governamentais têm tomado uma série de medidas com vistas a atenuar a situação difícil do setor externo. À semelhança do ocorrido em outros países, uma série de restrições às importações começou a surgir em junho de 1974: aumento de tarifas, ampliação da lista de produtos menos essenciais, eliminação de benefícios e isenções tarifárias de uma série de indústrias, assim como maior controle das importações das empresas governamentais. Posteriormente, já

TABELA 3-1

BRASIL: BALANÇO DE PAGAMENTOS (U\$ MILHÕES)

Contas	1973	1974	1975
1 Comercial	7	-4563	-3800
1 1 Exportações (FOB)	6199	7968	8500
1.2. Importações (FOB)	-6192	-12531	-12300
2. Serviços e Transferências	-1695	-2313	-3200
3. Conta de Capital (líquido)	-1688	-6876	-7000
	3512	6894	5000
5. Erros e Omissões	355	-67	—
Saldo do Balanço	2179	-1049	-2000

em 1975, o governo intensificou ainda mais o controle sobre as importações, introduzindo nova elevação de tarifas, a exigência do depósito prévio (exclusive petróleo, trigo, fertilizantes e alguns outros) e a proibição de importação de uma série de produtos considerados supérfluos.

Do lado das exportações, apenas no início de 1976 é que se introduziu uma nova medida: a concessão de crédito subsidiado para o acréscimo de exportações previsto pelo exportador⁽¹¹⁾. Esse incentivo creditício, entretanto, aplica-se apenas às exportações de manufaturados e semimanufaturados⁽¹²⁾. Parece então que as medidas até agora tomadas enfatizaram muito mais o controle das importações e, apenas em 1976, incluíram um novo incentivo às exportações de produtos industrializados. Nenhuma medida incentivando significativamente as exportações de produtos agrícolas primários, entretanto, foi introduzida pelo governo federal nos últimos anos⁽¹³⁾. Para uma conclusão mais defini-

(11) Resolução n.º 353 do Banco Central e Comunicado NR 539 da CACEX, respectivamente de 02/12/1975 e de 08/01/1976.

(12) A extensão dessa resolução aos produtos primários é prevista apenas para circunstâncias excepcionais.

(13) A isenção parcial do ICM nas exportações de soja até 30 de junho de 1976 foi, apesar de isolada, uma medida nessa direção, ainda que válida apenas por pouco mais de dois meses.

tiva sobre incentivos às exportações, contudo, torna-se necessário o exame do comportamento de nossa taxa de câmbio, efetuado a seguir.

3.2. Política Cambial após 1973

A sistemática de minidesvalorização, adotada a partir de 1968, não foi alterada depois da crise do balanço de pagamentos iniciada em 1974. Como se mencionou anteriormente, esse instrumento, dentre as inúmeras medidas tomadas para promover as exportações, foi o único que beneficiou a agricultura, ao reduzir a variância da taxa de câmbio real⁽¹⁴⁾

Embora não admitido oficialmente, o exame da evolução da taxa de câmbio nominal parece indicar que a regra adotada nas minidesvalorizações é a ditada pela teoria relativa da paridade do poder de compra⁽¹⁵⁾, segundo a qual, a partir de uma dada taxa de equilíbrio, alterações na relação entre as taxas de inflação interna e externa mostrariam a necessidade de ajustamento na taxa cambial, de sorte a manter em equilíbrio as contas do país com o exterior.

Esse sistema cambial, ao lado do persistente crescimento das entradas líquidas de capitais do exterior, logrou manter o nível de reservas do país em constante ascensão no período entre 1968 e 1973, ao final do qual o Brasil apresentava um saldo de US\$ 6 milhões em seu estoque de divisas.

A precipitação da crise econômica mundial, no final de 1973, como já se mencionou, alterou profundamente esse quadro favorável de nosso balanço de pagamentos, apesar dos severos controles impostos sobre as importações. A política cambial permaneceu desvalorizando a taxa de câmbio Cr\$/US\$ em magnitude aproximadamente igual à diferença entre o crescimento interno e externo de preços, embora a frequência e a magnitude dessas alterações tenham aumentado devido à aceleração da inflação do-

(14) As exportações industriais, como aponta a seção 2, estão amparadas por amplo programa de apoio em que os créditos fiscais têm papel de destaque ao lado da própria política cambial.

(15) V., por exemplo, [11].

méstica⁽¹⁶⁾ A manutenção desse esquema cambial merece duas observações.

Em primeiro lugar, a teoria da paridade do poder de compra, formulada por Gustav Cassel, baseia-se na hipótese de inexistência ou apenas de pequenas modificações nas variáveis reais do comércio internacional⁽¹⁷⁾. Isto é, a regra de desvalorizar pela diferença entre taxas de inflação somente mantém em relativo equilíbrio as contas do país com o exterior (excluídos os movimentos autônomos de capitais) quando as variações de termos de troca, custos de transporte, barreiras ao comércio, rendas reais etc. são de pequena magnitude. Pastore et al. [15] demonstraram que, dependendo da magnitude de certos parâmetros⁽¹⁸⁾, podem ocorrer variações maiores nas variáveis reais em sentidos tais que seus efeitos sobre o balanço de transações com o exterior se compensem. Nessas condições somente fenômenos monetários seriam suficientes para indicar as alterações necessárias na taxa de câmbio nominal para restabelecer o equilíbrio no mercado de divisas. Aparentemente foi esta última a situação verificada entre 1968 e 1973, o que explicaria o relativo equilíbrio do balanço de transações correntes no período.

A consequência de manter as variações da taxa de câmbio Cr\$/US\$ vinculadas ao diferencial de crescimento de preços, numa conjuntura de acentuada deterioração dos termos de troca, como ocorreu a partir de 1973, correspondeu a uma valorização da taxa cambial (mesmo levando em conta o aumento das tarifas e subsídios) em termos de uma teórica taxa de equilíbrio. Mesmo as restrições impostas sobre a demanda de importações não evitaram o desequilíbrio ocorrido em nossa conta com ex-

(16) Dependendo de que índice de preços se adote para avaliar a desvalorização necessária para manter a paridade do Cr\$ em relação ao US\$, obtêm-se resultados distintos em 1974 (V. Tabela 3-2). Nesse ano a taxa de câmbio foi elevada, em termos nominais, em 19,5%. Essa desvalorização é igual à diferença entre as taxas de crescimento de preços ao consumidor nos EUA e Brasil. Aquele resultado no entanto é substancialmente superior ao ditado pela paridade do poder de compra, se se tomar como medida relevante a diferença entre o crescimento dos preços no atacado entre os dois países, que foi em 1974 igual a 11,5%.

(17) V. James Holmes [8].

(18) Elasticidade da demanda de importações em relação ao seu custo real e à renda doméstica; elasticidade da oferta de exportação com relação a sua remuneração real é a renda do resto do mundo.

terior. A exportação não foi suficientemente estimulada o que poderia ter ocorrido com uma taxa cambial mais favorável) para compensar o extraordinário crescimento da demanda de divisas.

Para o setor agrícola as consequências são mais sérias: enquanto a taxa efetiva de câmbio para as exportações industriais sofre efeito favorável do subsídio concedido naquelas operações (créditos fiscais, financiamentos a juros reais negativos, isenção de imposto de renda), a taxa efetiva nas exportações agrícolas é negativamente afetada por impostos indiretos (especialmente ICM).

O segundo ponto a merecer análise se refere às implicações das modificações ocorridas nas relações monetárias internacionais após 1973, associadas à manutenção das minidesvalorizações nos termos adotados em 1968. Como se sabe, o sistema cambial brasileiro vincula o cruzeiro ao dólar, mantendo, pela regra de desvalorização, mais ou menos inalterado o poder de compra da moeda nacional em relação à americana.

Até 1971, como as demais moedas mantinham uma relação fixa com o dólar, desvalorizações da taxa Cr\$/US\$ representavam efetivamente desvalorizações do cruzeiro relativamente às demais moedas.

A partir daquele ano, as moedas dos países industrializados passaram a flutuar em relação ao dólar, ao terem abandonado o regime de taxa fixa em favor do regime de taxas flexíveis. Isso significa, por exemplo, que não haverá necessariamente desvalorização do cruzeiro em relação ao marco alemão, quando desvalorizarmos em relação ao dólar. Se o marco alemão estiver se desvalorizando em relação ao dólar, a desvalorização Cr\$/US\$ será maior que a desvalorização Cr\$/marco⁽¹⁹⁾. É exatamente isso que se tem verificado desde 1975, com a média das moedas dos países industrializados se desvalorizando em relação ao dólar americano.

Deixando de lado o problema levantado anteriormente sobre a valorização do cruzeiro em relação ao dólar, em termos de uma taxa de equilíbrio no mercado de divisas, pode-se verificar esse

(19) V., a esse respeito, Adroaldo M. SILVA [18] e Lemgruber [19]. Por outro lado, se ocorrer desvalorização do marco em relação ao dólar no período em que a taxa Cr\$/US está fixada, haverá valorização da taxa Cr\$/marco.

fato pela Tabela 3-2, onde se exibem as variações anuais verificadas na taxa Cr\$/US\$ e na taxa cambial do cruzeiro em relação a uma média ponderada de moedas dos nossos maiores compradores⁽²⁰⁾. Verifica-se que, ao vincular o cruzeiro ao dólar, sua desvalorização em relação às demais moedas pode ser relativamente maior ou menor, dependendo de que movimentos estejam ocorrendo entre elas e o dólar⁽²¹⁾. A partir de meados de 1975, essas moedas, em média, se desvalorizavam, fazendo com que a desvalorização do cruzeiro fosse, em relação a elas, menor que em relação ao dólar.

Incorporando os crescimentos interno e externo de preços, verifica-se que, embora a evolução da taxa Cr\$/US\$ em 75 e 76 venha acompanhando a paridade, o mesmo não tem ocorrido com o cruzeiro em relação à média daquelas moedas: enquanto a taxa de paridade mostraria a necessidade de uma desvalorização acumulada no período 75/ jun 76 da ordem de 36 a 38% (dependendo de que preços se adotem no cálculo da taxa de câmbio de paridade), a desvalorização do cruzeiro ficou em torno de 30%⁽²²⁾.

Levando em conta o fato de os principais compradores de produtos básicos brasileiros serem os países da Europa⁽²³⁾, a menor desvalorização do cruzeiro relativamente às moedas desses países reduz a remuneração em moeda nacional dos exportadores, em relação a uma situação em que se considerassem os mo-

(20) As moedas consideradas são: franco francês, libra esterlina, yen, peseta espanhola, dólar americano, lira italiana, franco belga, marco alemão e florim holandês. O peso atribuído a cada moeda é a participação média do país correspondente na pauta de exportações brasileira no período 70/74.

(21) Isso evidentemente não ocorria até 1971, quando o sistema monetário internacional era o de taxas fixas de câmbio.

(22) Mesmo que em 1974 a desvalorização do cruzeiro, superior à ditada pela paridade, houvesse sido suficiente para compensar a queda de nossos termos de troca, ajustando o nível da taxa à nova situação (o que não parece ter sido o caso), a desvalorização do cruzeiro teria de ter sido, no mínimo, igual à diferença entre inflação interna e externa, dado que o problema do balanço de pagamentos não está solucionado.

(23) Aos países da Comunidade Econômica Européia e da Associação Européia de Livre Comércio foram exportados, em 1974, 39% dos produtos básicos enviados ao exterior pelo Brasil. Aos Estados Unidos couberam 19% daquele total.

TABELA 3-2
 VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL DAS TAXAS
 CAMBIAIS (FINAL DE PERÍODO)

	Cr\$ / US\$			Cr\$ / Moedas ⁽¹⁾		
	Nomi- nal	Pari- dade ⁽²⁾	Pari- dade ⁽²⁾	Nomi- nal	Pari- dade ⁽²⁾	Pari- dade ⁽²⁾
	IPA	ICV		IPA	ICV	
71	13,8	16,1	16,7	17,9	15,4	14,2
12	10,3	11,1	13,0	7,8	10,7	11,2
73	0,1	0,3	4,5	2,1	2,4	4,2
74	19,5	11,5	19,6	22,5	10,3	18,0
75	22,0	24,8	22,2	15,7	20,2	17,5
76 (jun.)	19,1	18,3	21,8	15,5	16,5	20,2

Fonte: Boletim do Banco Central 12 (4), — para as taxas de câmbio nominais; International Financial Statistics (vários números) para os índices de preço.

- (1) Variação do cruzeiro em relação à média ponderada das seguintes moedas: dólar americano (0,216); marco alemão (0,083), florim holandês (0,078), yen (0,064), lira (0,058), libra esterlina (0,048), peseta espanhola (0,037), franco francês (0,036) e franco belga (0,024). O número entre parênteses é o peso atribuído a cada moeda e corresponde à participação média do país na pauta de exportações brasileiras no período 70/74.
- (2) Variação nas taxas cambiais de paridade, construída utilizando alternativamente índice de preços no atacado (IPA) e índice de preços ao consumidor (ICV) no Brasil e nos países correspondentes.

vimentos entre o dólar e essas moedas para efeitos de desvalorização do cruzeiro⁽²⁴⁾

(24) Parece válido especular sobre a possibilidade de, pelo menos parte dos movimentos descendentes de preços internacionais em US\$ de produtos agrícolas a partir de 1975, ser resultado das desvalorizações dessas moedas em relação ao dólar, dado que tais países, como um todo, são importantes no mercado mundial desses produtos.

Acrescentando a isso o fato de as exportações agrícolas serem taxadas por impostos indiretos é fácil verificar que as vendas ao exterior desses produtos não podem estar sendo adequadamente estimuladas. A consequência mais direta do fato, supondo que a demanda externa pelo produto brasileiro seja elástica, reside em que o Brasil deve estar auferindo menos receita cambial do que poderia obter sob um esquema cambial que levasse pelo menos esse fator em consideração.

4 A AGRICULTURA E O COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

A situação descrita na seção anterior revelou uma posição extremamente desfavorável de nosso balanço de pagamentos, nenhum incentivo mais significativo às exportações de produtos agrícolas e uma taxa cambial ainda mais sobrevalorizada ao considerar as flutuações das demais moedas em relação ao dólar. Como consequência, seria lógico pensar em um maior estímulo às exportações de produtos agrícolas e uma taxa cambial ainda mais sobrevalorizada ao considerar as flutuações das demais moedas em relação ao dólar. Como consequência, seria lógico pensar em um maior estímulo às exportações agrícolas como parte de uma política visando a diminuição dos déficits em nosso balanço comercial. Antes, entretanto, de examinar esta questão, procurar-se-á colocar em melhor perspectiva a posição do setor agrícola no comércio exterior brasileiro ao longo do tempo, assim como alguns indicadores relevantes ao desempenho do setor no período mais recente.

4.1. Agricultura e Exportações

Por um longo período de tempo a agricultura tem contribuído com a maior parte do total das exportações brasileiras: como média do período 1960/67 essa participação foi de 86%, em 1970 de 75%, tendo diminuído para 67% em 1974 (Tabela 4.1). Essa queda na participação relativa da agricultura no total exportado, é claro, retrata também os extraordinários progressos do Brasil na exportação de produtos industrializados nos últimos dez anos, evidenciando o sucesso da política de promoção às exportações desse setor. Especificamente para o setor agrícola, um

aspecto relevante se situa na significativa participação das transações com o exterior no valor total da produção agrícola: nos quadriênios compreendidos entre 1954/58 e 1969/73, essa proporção esteve entre 23 e 31%⁽²⁵⁾.

Por outro lado, em termos de solução do problema do balanço de pagamentos, uma questão importante a considerar é a velocidade de resposta do setor agrícola aos estímulos de mercado. A esse respeito, ainda que sem pretender esgotar as evidências, deve-se mencionar que a produção brasileira de soja, que foi de 657 mil toneladas em 1968, passou a 11.000 mil toneladas em 1976. Por outro lado, a exportação total de produtos agrícolas (básicos e transformados), que foi de 1.522 milhões de dólares em 1968,

TABELA 4-1

PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA NA PAUTA DE EXPORTAÇÃO (US\$ FOB MILHÕES)

Ano	Total (1)	Agricultura ^(a) (2)	(2) / (1) (%)
1.960/67	1464	1257	86
1.968	1872	1522	81
1.969	2291	1835	80
1.970	2714	2034	75
1.971	2807	2092	75
1.972	3957	2963	75
1.973	6081	4470	74
1.974	7752	5211	67

Fonte: Zockun et al [23].

(a) O valor das exportações agrícolas fica ligeiramente superestimado, em função da inclusão do valor adicionado no caso de produtos agrícolas processados. Em 1974, por exemplo, estima-se que a participação da agricultura no valor total exportado esteja em torno de 50 a 55%.

(24) V. Von DOELLINGER et al [21] e ZOCKUN [23].

passou a 5.211 milhões de dólares em 1974 (Tabela 4.1). Além disso, a ocupação de nossas fronteiras agrícolas em resposta à melhora da infra-estrutura de transporte rodoviário permitiu o aumento da nossa produção agrícola nas décadas de 50 e 60, apesar de uma relativa negligência governamental com o setor (NICHOLLS, 1975).

Adicionalmente, é relevante lembrar que o maior realismo na política cambial no período 1968-73, através das minidesvalorizações e da evolução favorável dos preços internacionais de nossos produtos, representou fator importante para a ampliação da produção e exportação agrícola. Esses aumentos foram obtidos sem os incentivos fiscais aplicáveis às exportações de manufaturados: na realidade, o produto agrícola era e continua sendo taxado nas exportações, através da incidência de dois impostos indiretos (ICM e FUNRURAL)⁽²⁶⁾, além de terem existido vários tipos de restrições à livre comercialização externa desses produtos pela CACEX⁽²⁷⁾.

4.2. Preços Internacionais (1968-75)

Com respeito aos produtos primários de nossa pauta, pode-se observar pelos dados da Tabela 4.2 que a evolução de preços no período 1968/72 foi favorável (exceção a 1971) mas as grandes elevações ocorreram a partir de 1972. Os preços extremamente altos no período 1972/74 refletiam não apenas a tendência crescente da demanda mundial por diversos bens agrícolas mas também a ocorrência de fenômenos de curto prazo afetando a oferta de vários produtos no mercado mundial. Convém também notar que o índice de preços de exportação da indústria de transformação teve um comportamento mais favorável que o de produtos não-industrializados, exatamente no período em que o primeiro setor estava recebendo o incentivo adicional do programa de incentivos fiscais às exportações. Por outro lado, o setor agrícola já em 1974 e, mais pronunciadamente em 1975, passou a enfrentar uma conjuntura de preços menos favoráveis no mercado internacional. Em 1974, o índice de preços dos não-industrializados elevou-se em apenas 13%, enquanto o da indústria de transformação ele-

(26) Ver a Tabela 2.3 para a magnitude dessa taxaço (nã considerado o FUNRURAL) no período 1971-74.

(27) Ver Zockun et al [23] para maior detalhamento dessas restriçoes no período 1968-74.

vou-se em 53%. Em 1975, por outro lado, enquanto o primeiro caiu 8%, o segundo caiu apenas 4%.

Além do simples exame da evolução dos preços internacionais de produtos agrícolas, torna-se importante a obtenção de informações sobre as condições de rentabilidade do setor agrícola exportador nesse período mais recente. Os dados da Tabela 4.3 significam uma tentativa, ainda que imperfeita, nessa direção, pois representam o comportamento da relação de trocas na agricultura de exportação⁽²⁸⁾, isto é, preços de venda de seus produtos e de compra dos insumos necessários à produção. Pode-se então verificar uma deterioração nas condições de rentabilidade

TABELA 4-2

PREÇOS INTERNACIONAIS E RELAÇÃO DE TROCA,
BRASIL, 1966-75, ÍNDICES (BASE: 1970 = 100)

Ano	Produtos Não-Industrializados	Indústria de Transformação, Total (1)	Termos de Troca
1968	77,4	90,4	35,7
1969	84,6	94,7	90,4
1970	100,0	100,0	100,0
1971	86,2	111,0	92,6
1972	103,0	124,0	98,1
1973	141,0	175,0	107,4
1974	159,0	267,3	53,7
1975	146,8	256,9	57,5

(1) Inclui: Metalúrgica, Mecânica, Material Elétrico e de Comunicações, Material de Transporte, Madeira, Química, Têxtil e Produtos Alimentares.

Fonte: **Conjuntura Econômica**, maio, 1976, para as duas primeiras colunas e Von Doellinger [22], para a terceira.

(28) O café não foi incluído entre os produtos abrangidos pelo índice, em vista da característica especial desse produto brasileiro no mercado internacional e também pela ocorrência da geadas em 1975. Por outro lado, os números da relação de trocas para 1976 devem estar ligeiramente subestimados, em função da melhora de alguns preços internacionais a partir de maio de 1976 (principalmente a soja).

desses produtos a partir de 1974, agravando-se a situação em 1975.

As cotações de diversos produtos agrícolas brasileiros continuaram com tendência declinante no mercado internacional durante o ano de 1975 e início de 1976. De fato, as médias das cotações de sete desses produtos⁽²⁹⁾ em 1975 foram inferiores às de 1974. Mais importante, entretanto, era o fato de as cotações de dezembro de 1975 para esses produtos, exceção ao algodão, terem sido inferiores à média de 1975, fato que salientava a tendência declinante dos preços internacionais. Alguns dos produtos como nos casos do arroz, óleo de mamona e soja, estavam em dezem-

TABELA 4-3

RELAÇÃO DE TROCAS: SETOR AGRÍCOLA — PRODUTOS DE EXPORTAÇÃO, 1970-75 (1972 = 100)^(a)

Ano	R. G. Sul	São Paulo	Paraná	S. Catarina	M. Gerais
1970	83,9	89,8	79,2	85,4	67,9
1971	95,4	101,7	94,5	100,6	87,3
1972	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1973	121,9	108,3	114,0	127,2	100,1
1974	93,3	83,2	84,0	93,9	86,2
1975	88,1	78,6	81,1	90,7	96,2
1976	—	81,5	77,2	95,9	96,3

(a) Relação Trocas: Quociente do índice de preços recebidos e índice de preços pagos pelos agricultores. O ano de 1976 corresponde à média até maio, com exceção de São Paulo e Minas Gerais, que vão até abril. Produtos incluídos: Laranja, algodão, cana, amendoim, milho, arroz, soja, fumo e lã; alguns estados não tiveram todos os produtos.

Fonte: Ministério da Agricultura para preços recebidos e Conjuntura Econômica, julho, 1976, para índice de preços pagos.

(29) Algodão, soja, óleo de amendoim, arroz, juta, óleo de mamona e milho.

bro de 1975 com preços inferiores até aos de 1973. O algodão era o único produto entre os sete cujas cotações no final de 1975 apresentaram uma reação positiva em relação ao período inicial do ano.

No início de 1976 (pelo menos até abril), a conjuntura internacional continuou desfavorável ao Brasil (excetuando o caso do café), inclusive quanto ao preço de um dos seus principais produtos na pauta de exportação, a soja. Essa situação, que ameaçava tornar o produto gravoso em termos de comercialização externa, motivou o governo federal a conceder isenção parcial e temporária do ICM nas exportações na forma de grão. Entretanto, provavelmente em função das adversas condições climáticas na Europa e compras por parte da Rússia e China, entre outros fatores, o mercado reagiu, a ponto de o preço da soja ter alcançado quase US\$ 300 a tonelada em junho-julho passados. Já em fins de julho e início de agosto, todavia, a cotação do produto (CIF — Rotterdam) tinha caído para US\$ 230—240 a tonelada e em torno de US\$ 250 no final de 1976.

Como resultado da alteração favorável verificada no preço internacional da soja, a comercialização externa de nossa safra ocorreu em condições bastante boas, alcançando talvez um preço médio ao redor de US\$ 250 a tonelada e uma receita cambial total (grãos, farelo e óleo) provavelmente superior a US\$ 1,5 bilhões. Em função dessa melhora dos preços internacionais e do grande aumento esperado na receita cambial do café (superior a US\$ 2 bilhões), o total das exportações brasileiras deverá ficar em 1976 entre US\$ 9,5 — 10 bilhões, resultado superior às expectativas governamentais. É de se notar, entretanto, que a receita de café não deve representar uma melhoria permanente em nossos termos de troca, em função da provável recuperação da produção mundial do produto e retorno das cotações a níveis mais próximos àqueles prevalecentes até 1975⁽³⁰⁾. Esse aspecto, cabe enfatizar, é bastante relevante pois, caso a melhoria nos termos de troca (café) fosse de caráter permanente, a magnitude da transferência real (bens e serviços) que a economia brasileira deveria fazer ao exterior, em razão do aumento do preço do petróleo,

(30) Em relação ao primeiro semestre de 1975, a cotação do café em Nova York mais do que dobrou, tomando outubro de 1976 para comparação. A quantidade exportada no 1.º semestre de 1976 foi apenas 16% inferior à de igual período de 1975, indicando portanto um grande ganho em receita cambial.

seria inferior àquela antevista em 1974 e 1975⁽³¹⁾. Caso contrário, isto é, com uma melhora apenas temporária nos termos de troca⁽³²⁾, não se poderia atenuar aquela transferência em condições permanentes.

5. MAIOR CONTRIBUIÇÃO DA AGRICULTURA

O notável desempenho do setor soja, neste e nos últimos anos, em termos de comércio exterior, aliado à atual situação crítica de nosso balanço de pagamentos, caracterizam um pano de fundo para a seguinte indagação. Estará já o setor agrícola proporcionando toda a sua possível contribuição para o problema de ajustamento da economia brasileira às novas circunstâncias externas, retratadas na grave situação de nosso balanço de pagamentos? Para analisar a questão, esta seção do trabalho procurará colocar, ainda que de modo conciso, o problema envolvido no delineamento da política econômica brasileira: um maior incentivo às exportações agrícolas, visando solucionar a crítica situação do balanço de pagamentos, de um lado, e as consequências daí advindas em termos do “adequado” abastecimento do mercado interno, principalmente quanto ao impacto no índice do custo de vida.

Em função do conjunto de medidas governamentais relacionadas ao problema do balanço de pagamentos e anteriormente mencionadas, foi possível observar que a única visando incentivar as exportações cobria apenas o setor de manufaturados e semimanufaturados. Por outro lado, nossas exportações, total e agrícolas, deverão apresentar um razoável crescimento em 1976, fortemente influenciado, contudo, pelos preços temporariamente favoráveis de café no mercado internacional. O setor agrícola, ainda responsável pela maior parte do valor de nossas exporta-

(31) Em termos da relação de trocas do Brasil (Tabela 4.2), a expectativa seria de uma melhora a partir de 1976, já que o café ainda é um produto de peso respeitável em nossa pauta de exportação.

(32) O açúcar é um exemplo recente desse caso. Preços extremamente favoráveis em 1974 e 1975 deram ao Brasil exportações superiores a US\$ 1 bilhão, mas em 1976 os preços retornaram ao nível predominante em 1973 e, portanto, ocorreu sensível queda na receita cambial do produto (-84% no primeiro semestre).

ções, totais e agrícolas, deverão apresentar um razoável crescimento em 1976, fortemente influenciado, contudo, pelos preços temporariamente favoráveis de café no mercado internacional. O setor agrícola, ainda responsável pela maior parte do valor de nossas exportações, não recebeu nesses últimos anos, entretanto, incentivos significantes através de políticas governamentais que abrangessem o setor com um todo⁽³³⁾ A participação da agricultura no processo de ajustamento da economia brasileira às novas circunstâncias na área internacional poderia se tornar mais efetiva, caso as políticas de controle das importações e do dispêndio agregado, atualmente em adoção, fossem combinadas com uma política de incentivo às exportações de produtos agrícolas de modo geral. A seguir, essa possibilidade de alteração na política brasileira referente ao setor externo será analisada procurando considerar a situação e problemas envolvidos, em termos de curto e médio prazos.

5.1. A Situação no Curto Prazo

Um aumento das exportações de produtos agrícolas brasileiros, "in natura" e processados, poderia ser obtido através da melhora de sua rentabilidade em termos reais. No curto prazo, duas alternativas para atingir esse objetivo seriam uma desvalorização cambial ou a eliminação de impostos indiretos incidindo na comercialização externa desse grupo de produtos⁽³⁴⁾ A primeira alternativa resulta especificamente da deterioração dos termos de troca do Brasil a partir de 1974 e do fato de as desvalorizações efetivas do cruzeiro não estarem acompanhando as

(33) O programa de subsídios a fertilizantes, a partir de 1975, foi favorável ao setor; entretanto, não se pode esquecer que o aumento da taxa de juros nos financiamentos e principalmente a reintrodução do sistema de contingenciamento nas importações, atuaram em sentido contrário ao subsídio de 40%.

(34) Basicamente o ICM e o FUNRURAL, com alíquotas de 13% e 2,5% respectivamente. Essa alternativa, apesar de permitida pela legislação do GATT, envolve alguns problemas internos. O primeiro diz respeito à grande dependência de alguns estados da arrecadação do ICM nas transações com o exterior. O segundo relaciona-se à necessidade de compensação ao setor industrial, desde que não se queira penalizar as exportações de produtos agrícolas processados. Algumas sugestões têm sido apresentadas quanto ao primeiro problema, em sua maioria, entretanto, envolvendo uma reformulação do sistema tributário brasileiro. Parece-nos esta uma área aberta a investigações mais detalhadas de parte dos economistas brasileiros.

magnitudes indicadas pela doutrina da paridade do poder de troca a partir de 1975. A segunda, ainda que menos abrangente, reconhece a discriminação sofrida pelo setor agrícola⁽³⁵⁾ na política comercial brasileira no período recente, em relação ao setor exportador de produtos manufaturados.

É importante mencionar também que a alternativa de desvalorização cambial implicaria em uma alteração do preço relativo entre bens transacionados e não-transacionados internacionalmente, tudo o mais constante. A segunda implicaria em uma alteração dos preços relativos entre os exportáveis agrícolas e demais bens, isto é, bens importáveis, exportáveis não-agrícolas e não-transacionados internacionalmente (domésticos). Em ambos os casos, a rentabilidade do setor agrícola seria afetada positivamente e a expectativa seria de que, decorrido o tempo necessário às características da atividade agrícola, a produção aumentaria e, conseqüentemente, também as exportações. Resta discutir, porém, quais os problemas que uma estratégia desse tipo acarretaria na atual conjuntura econômica brasileira.

Talvez o argumento mais importante em contrário a este tipo de política seja aquele que enfatiza a elevação resultante nos preços domésticos dos produtos agrícolas exportados e o conseqüente impacto no índice do custo de vida, basicamente através de seus componentes alimentação e vestuário, inclusive em termos distributivos. De fato, pelos dados da Tabela 5-1, pode-se observar que, para a classe de renda familiar modal no município de São Paulo, 43,5% da despesa familiar se concentram no componente alimentação. Adicionalmente, a Tabela mostra as variações do índice geral e de seus diversos componentes nos anos de 1974, 1975 e primeiros nove meses de 1976. Pode-se então observar que, em 1975, o componente alimentação foi o que teve a menor elevação entre todos, enquanto que em 1974 foi um dos que mais contribuíram para a elevação do índice geral.

Quando a proporção da renda familiar gasta em alimentos é bastante elevada, como o é para a maioria das famílias brasileiras, o impacto de políticas que resultam em elevação do preço de alimentos pode ser bastante sério em termos de queda de renda real, além de ter uma incidência regressiva, uma vez que aquela proporção declina com o aumento da renda. A magnitude desse impacto, direta e indiretamente, no índice do custo de vida, de-

(35) Os dados da Tabela 2.3 ilustram esse ponto, para o período 1970-74.

penderá da importância dos produtos exportados em relação à totalidade dos produtos e dos efeitos substituição na produção e consumo, tanto no caso dos alimentos consumidos “in natura” quanto no dos produtos industrializados que utilizam matéria-prima agrícola.

Ainda que o efeito sobre preços domésticos de uma medida incentivadora das exportações agrícolas não possa ser considerado desprezível, o componente alimentação do índice de custo de vida inclui também um número grande de produtos tradicionalmente não exportados ou importados (cereais, leite e derivados, aves, frutas, legumes, verduras e tubérculos), para os quais o efeito direto seria consideravelmente menor. O mesmo acontece em outros componentes do índice geral, que incluem basicamente produtos transformados. Esse fato também pode ser explicado de modo alternativo⁽³⁶⁾: um produto qualquer, que seja deslocável geograficamente, teria um ponto de importação e outro de ex-

TABELA 5-1

ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR (CUSTO DE VIDA) — MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
(CLASSE DE RENDA FAMILIAR MODAL)

Componentes do Índice	Pesos no Índice (em %)	Variação Anual (em %)		
		1974	1975	1976 (9 meses)
Geral	100,00	33,03	29,27	29,38
Alimentação	43,53	37,04	26,40	29,52
Habitação	22,68	27,00	32,25	28,33
Despesas Pessoais	13,63	30,54	27,01	27,01
Vestuário	6,40	21,88	29,41	28,24
Transportes	6,28	45,91	31,59	41,58
Saúde	5,28	25,23	42,28	26,13
Educação	2,20	34,91	26,82	26,59

Fonte: Publicações da FIPE — Secr. Finanças da ref. do Mun. São Paulo.

(36) V. HINSHAW [7], no qual as considerações do texto estão baseadas.

portação, em termos de preço; para um produto padronizado, o ponto de importação é o preço internacional (FOB, determinado país) mais o custo de transferência, enquanto o ponto de exportação corresponderia ao mesmo preço internacional menos o custo de transferência. Para os bens normalmente transacionados internacionalmente, esses dois pontos são bem próximos um do outro, o contrário acontecendo com os bens domésticos típicos. Acontece, entretanto, que, mesmo para os primeiros, a distância entre os dois pontos pode ser consideravelmente aumentada pela introdução de impostos de importação e exportação no país em questão e em outros países.

É interessante também salientar que essas intervenções de comércio por parte de um determinado país (Brasil, por exemplo) podem transferir seus produtos da categoria de transacionados internacionalmente (exportáveis e importáveis) para a categoria de bens domésticos. Estes últimos caracterizam-se pelo fato de que, como a distância entre os pontos de importação e exportação é grande, apenas as forças internas são relevantes na determinação de preços e quantidades ao longo do tempo⁽³⁷⁾. Nessa categoria de bens domésticos estão incluídos os diversos grupos de produtos acima mencionados, alguns deles pelo menos, estritamente como resultado da política comercial brasileira. Em consequência, as flutuações da oferta agrícola, principalmente por razões climáticas, trazem grandes variações nos preços⁽³⁸⁾. Nos primeiros cinco meses de 1976, por exemplo, alguns produtos, como feijão, batata, cebola e batatinha, no conjunto, tiveram uma elevação de preços da ordem de 35%, contribuindo para uma elevação de 2,5 pontos no índice de custo de vida no município de São Paulo⁽³⁹⁾. O arroz é outro caso interessante: ainda que seu

(37) Forças externas, taxa de câmbio e preços internacionais exerceriam, todavia, um efeito indireto, através da alteração do preço relativo entre bens transacionados internacionalmente e domésticos e o consequente efeito substituição na produção e consumo dos últimos.

(38) O feijão em 1976 foi típico desse caso. Com uma redução de produção da primeira safra, de 14,4%, em maio de 1976 o preço no varejo foi 77% superior ao de dezembro de 1975. Por outro lado, apenas no segundo semestre de 1976 é que as primeiras importações por órgãos governamentais foram realizadas

(39) O café é outro produto, ainda que tradicionalmente exportado, que teve uma elevação de preço de 100% nos primeiros cinco meses, contribuindo sozinho para uma alta de 1,2 pontos no índice geral. A retirada do subsídio ao consumidor doméstico permitiu que a grande elevação na cotação internacional do produto fluísse para o mercado

preço tenha permanecido estável nesses meses iniciais, seu nível tem estado, em maior ou menor grau, acima da cotação internacional desde o segundo semestre de 1974, o que constitui uma taxa-ção regressiva implícita ao consumidor brasileiro⁽⁴⁰⁾. O algodão atualmente está em situação semelhante, ainda que com implicações adicionais⁽⁴¹⁾; como o preço interno da matéria-prima está sensivelmente acima da cotação internacional, além do impacto no custo de vida, a competitividade internacional de nossos manufaturados de algodão é negativamente afetada, diminuindo as exportações desses produtos. O caso do trigo, por outro lado, é exatamente oposto, pois o consumidor interno é altamente subsidiado pela política de preços do governo.

As considerações acima visaram apenas indicar que o argumento contrário a um maior estímulo às exportações agrícolas, baseado nas consequências adversas no índice de custo de vida, principalmente no item alimentação, assim como seu caráter regressivo, esbarra em algumas incoerências na própria política governamental na área de abastecimento do mercado interno⁽⁴²⁾. Além disso, provavelmente, no curto prazo, deve-se realizar uma comparação mais adequada entre dois tipos de políticas relacionadas à crise do balanço de pagamentos, ambas trazendo custos à

(. .)

interno. Este, portanto, parece ter sido um caso em que a necessidade de obtenção de divisas predominou em relação ao abastecimento do mercado interno.

- (40) É útil voltar a mencionar que, assumindo uma certa mobilidade de recursos entre produtos, o incentivo às exportações agrícolas poderia exercer um impacto desfavorável na produção de bens agrícolas domésticos, como aqueles mencionados no texto. No curto prazo, um tratamento fiscal mais favorável para alguns produtos alimentícios tipicamente consumidos pelas populações de menor renda poderia ser utilizado como medida compensatória. Por outro lado, uma política mais liberal na importação desses produtos tenderia a beneficiar esses consumidores, em alguns casos de modo significativo, impedindo inclusive as sensíveis altas de preços ocasionadas por problemas climáticos internos.
- (41) Por exemplo, entre julho de 1975 e julho de 1976 a cotação do algodão na Bolsa de Mercadorias de São Paulo subiu 242%, enquanto a cotação internacional subia apenas 71% e a desvalorização cambial foi de 33% (dados de preços obtidos de Informe Semanal — CFP, n.o 82).
- (42) O processo de decisões governamentais nessa área está, sem dúvida, merecendo a realização de estudos mais aprofundados por parte de estudantes e economistas brasileiros, em vista da existência de objetivos conflitantes. O recente trabalho de LATTIMORE [9] é uma tentativa nessa direção.

sociedade brasileira: a primeira, envolvendo a combinação de medidas de contração de dispêndio, desestímulo às importações e estímulo às exportações, inclusive agrícolas; a segunda, mais próxima da seguida atualmente, envolvendo contração de dispêndio, desestímulo às importações e estímulo apenas às exportações de manufaturados. Enquanto a primeira traria uma consequência adversa em termos do índice de custo de vida, a segunda provavelmente exigiria medidas contracionistas mais severas que as necessárias, quanto ao ajustamento da economia à crise do balanço de pagamentos, com consequências negativas no mercado de trabalho, inclusive quanto ao emprego de trabalhadores menos qualificados⁽⁴³⁾.

Além do mais, o argumento relacionado ao custo de vida enfatiza os aspectos distributivos mas, detendo-se apenas quanto ao setor urbano da economia. O impacto de uma maior abertura ao exterior, em termos de emprego e renda no setor agrícola e a própria distribuição de renda em termos reais, são totalmente ignorados naquele argumento. Entretanto, quando se considera que 40% da força de trabalho ainda estavam no setor primário da economia em 1970, e que apenas 20% daqueles engajados em atividades desse setor tinham renda superior ao salário mínimo médio (Langoni, 1973), percebe-se a importância de incluir o setor agrícola, ao comentar aspectos de renda e de distribuição.

Vale ainda observar que, no período posterior a 1970, quando a relação de trocas da agricultura⁽⁴⁴⁾ passou a evoluir favoravelmente, os salários pagos nesse setor apresentaram significativo aumento em termos reais: por exemplo, em São Paulo, entre 1970 e 1973, a remuneração do diarista residente aumentou em 36%, enquanto que o salário médio de trabalhadores permanentes na agricultura da região Centro-Sul⁽⁴⁵⁾ aumentou em 41% entre o

(43) A análise da **Conjuntura Econômica** (fev., 1976) do mercado de empregos de São Paulo em 1975 mencionava: «Por outro lado, houve, com a continuada imigração de outras regiões do País, um excesso de mão-de-obra não qualificada que dificilmente terá sido possível absorver no mesmo ritmo anterior».

(44) Razão entre o índice de preços recebidos e pagos pelo setor agrícola; para o conjunto de produtos, v. columnas 60 a 67 dos Índices Econômicos Regionais da **Conjuntura Econômica**. Para os principais produtos de exportação, v. a Tabela 4.3.

(45) Os salários de trabalhadores permanentes são aqueles publicados em **Conjuntura Econômica**, junho, 1974, enquanto as quantidades de tra-
(...)

primeiro semestre de 1970 e segundo semestre de 1973. Ainda que outros fatores devam ter sido importantes para que essa evolução se verificasse, inclusive as altas taxas de crescimento econômico no período e conseqüentemente da demanda de trabalho no setor urbano, não se pode menosprezar as condições de rentabilidade na agricultura como fator relevante para a determinação da remuneração ao fator trabalho nessa atividade⁽⁴⁶⁾.

5.2. A Situação a Médio e Longo Prazos

Por outro lado, passando a focar a questão da contribuição da agricultura em termos de abastecimento interno e de geração de divisas no médio e longo prazos, as perspectivas são mais favoráveis nesses dois horizontes, ao contrário da situação de curto prazo, em que um sério dilema de política econômica parece existir. A perspectiva mais favorável para o longo prazo, entretanto, fica condicionada à tomada de medidas na área de investimentos governamentais no presente.

Para melhor colocar o argumento que se segue, é útil rever algumas das conseqüências para o setor agrícola, da estratégia de desenvolvimento econômico brasileiro no período do pós-guerra, isto é, substituição de importação no setor industrial⁽⁴⁷⁾. Com esse objetivo, os instrumentos de política cambial, comercial e de investimentos públicos, entre outros, foram manipulados para induzir uma drástica realocação de recursos na economia brasileira. Como resultado, a agricultura foi penalizada não apenas quanto às suas condições de rentabilidade direta (principalmente via política cambial, comercial e controle de preços), mas também no que se refere a investimentos governamentais em duas áreas básicas: infra-estrutura de comercialização externa e pesquisa agro-

(...)

balhadores obtidas no censo de 1970 foram utilizadas para a ponderação. Para São Paulo, os dados são do **Prognóstico 76/77 (IEA)**. Todas as informações foram deflacionadas pelo índice 2 da **Conjuntura Econômica**.

- (46) Um interessante trabalho evidenciando a importância da relação de trocas na agricultura para a determinação de quantidade empregada e salários no setor é o de SAYLOR (1974), ainda que específico para o estado de São Paulo.
- (47) O objetivo da primeira parte deste trabalho consistiu exatamente em documentar a política do pós-guerra, permitindo que, a esta altura, algumas implicações sejam apresentadas.

nômica. Apesar de representarem distorções do passado, procuraremos salientar suas implicações para a situação brasileira presente e a possibilidade de medidas corretivas para o futuro.

Quanto ao fato de a infra-estrutura de comercialização externa ter sido e ainda ser precária, uma parte da explicação provavelmente se inscreve na baixa prioridade concedida ao desenvolvimento do setor exportador, pelo menos até meados da década passada. Enquanto nossa pauta era concentrada no café e, em menor escala, cacau e algodão (ver Tabela 2-2) e não se pretendia exportar produtos não tradicionais, não se cogitava também de maiores investimentos para desenvolver essa infra-estrutura⁽⁴⁸⁾. Como resultado, alguns dos problemas enfrentados pelo Brasil nos dias de hoje, estão localizados em nossa deficiente infra-estrutura de comercialização externa, principalmente quanto ao setor de grãos. Comparando, para o caso da soja, as situações brasileira e americana, um recente estudo da Comissão de Financiamento da Produção do Ministério da Agricultura⁽⁴⁹⁾ identificou nossas maiores deficiências como nos setores de transporte e portuário. Ainda com as informações da CFP, para 1975, é interessante observar que, mesmo excluindo a incidência do Imposto de Circulação de Mercadorias, o total das despesas de comercialização de soja até o porto (incluindo o embarque) era, nesse ano, para o Rio Grande do Sul, três vezes superior ao custo de comercialização do produto americano⁽⁵⁰⁾.

Vale ainda notar, para a soja, que a diferença entre o custo de comercialização do Brasil e dos Estados Unidos era em 1975, em magnitude absoluta, praticamente igual ao recolhimento do

(48) Mesmo tendo enfatizado mais a comercialização para o mercado interno, a conclusão de SMITH [19] não foi muito favorável: «Even today these problems have been only partially resolved. Thus though state-built or state financed storage facilities were beneficial in many areas, their impact was generally minuscule in relation to the changes provoked by transportation investment. And although improvements in marketing structure have made considerable contributions to agriculture in many areas, primarily in the Center-South, they appear to have fallen far short of expectations» (p. 225).

(49) Ministério da Agricultura — CFP (1975), p. 144.

(50) Em termos absolutos, o custo americano era de Cr\$ 106,28 por tonelada, enquanto que no Brasil era de Cr\$ 303,17, excluindo o ICM. Mesmo aceitando uma certa sobrevalorização da taxa de câmbio para a conversão, o diferencial é bastante elevado.

ICM pelo exportador brasileiro⁽⁵¹⁾. Utilizando instrumental para análise de incidência nos casos do imposto indireto (ICM) e do diferencial no custo de comercialização (portanto um imposto implícito), pode-se antever uma situação em que o produtor agrícola brasileiro estaria pagando uma boa parte de ambos, através de menores preços obtidos na comercialização de seu produto⁽⁵²⁾. A ocorrência dessa distorção na exportação de produtos agrícolas brasileiros indicaria a possibilidade de investimentos governamentais nessa infra-estrutura desempenharem importante papel para a compatibilização dos dois objetivos: obtenção de divisas e “adequado” abastecimento do mercado interno.

Em termos puramente de eficiência alocativa, o procedimento correto se encontraria na eliminação das duas distorções, isto é, excessivo custo de comercialização e impostos indiretos na exportação. Como o abastecimento interno, principalmente da população de menor renda, parece ser um dos objetivos de política econômica, a melhora da infra-estrutura de comercialização (mantendo os impostos indiretos) permitiria maior rentabilidade da atividade agrícola, sem penalizar totalmente o consumidor interno na fase atual de nosso desenvolvimento.

No que se refere a investimentos governamentais em pesquisa agrônômica, a evidência em termos históricos apresentada por Pastore et al. [14] indica que apenas alguns estados, como São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Minas Gerais, criaram e sustentaram instituições de pesquisa ao longo dos anos. Destes, entretanto, “somente São Paulo teve algum sucesso”⁽⁵³⁾. Em termos de governo federal, a ênfase foi muito mais no sentido de alargamento da fronteira agrícola.

Essa situação perdurou mesmo no período mais recente do pós-guerra, com a concentração de recursos na área de substituição de importações e correspondente infra-estrutura. Ainda tão recentemente quanto 1965, o número de pesquisadores dos cinco

(51) Cotação FOB de US\$/184,24.

(52) No caso particular de uma demanda externa perfeitamente elástica e competição perfeita na fase de comercialização, o produtor arcaria com o ônus total desses impostos, na forma de menor preço recebido pelo seu produto, desde que a elasticidade de oferta de fatores na comercialização seja perfeitamente elástica; para esse tipo de análise, v. o recente trabalho de GARDNER (1975), principalmente quanto ao modelo desenvolvido.

(53) Pastore et al, [14], p. 20.

institutos federais de pesquisa agrônômica era inferior ao número de pesquisadores do Instituto Agrônômico de Campinas isoladamente (424 contra 547)⁽⁵⁴⁾ Isso acontecia em um período em que certos estados, principalmente nas regiões Sul e Sudeste, já não tinham as mesmas condições de expansão da fronteira agrícola.

Em resumo, mesmo nesses últimos trinta anos, quando nossa estratégia de desenvolvimento foi baseada na substituição de importações, mas claramente mantendo uma constante preocupação de defesa do consumidor interno de produtos agrícolas, não se cuidou, de modo apropriado, dos aspectos de mudança tecnológica na agricultura e, conseqüentemente, de sua capacidade de atender aos dois grandes objetivos: mercado interno e exportações⁽⁵⁵⁾. O primeiro objeto foi razoavelmente cumprido, principalmente através da manipulação dos instrumentos de política cambial e comercial, enquanto o segundo, que poderia incluir aspectos do próprio desenvolvimento do setor, foi relegado a segundo plano pela falta de uma política tecnológica para a produção agrícola.

Como resultado, o ajustamento do setor agrícola às condições favoráveis de rentabilidade predominantes durante o período mais severo de substituição de importações, provavelmente em grande parte foi feito ao longo da mesma curva de oferta⁽⁵⁶⁾ e não, como no caso dos Estados Unidos, com as curvas de oferta se deslocando para a direita. Neste último país, além da existência de uma nova "curva de possibilidade de inovação", havia capacidade em termos de pesquisa aplicada para alcançá-la⁽⁵⁷⁾, facilitando assim o ajustamento da agricultura americana à sobrevalorização do dólar no período do pós-guerra.

(54) Smith [19], p. 216.

(55) A pesquisa de Ayer e Schuh[2] caracteriza o caso de um bem sucedido programa de pesquisas, aquele para o algodão; a tecnologia gerada pelo programa em São Paulo, permitiu menores preços reais ao consumidor interno e ganhos em receita cambial ao mesmo tempo em que a política comercial brasileira taxava direta e indiretamente as exportações do produto. Os dois objetivos foram assim simultaneamente atingidos, mas apenas como resultado de investimentos pelo setor público a partir da década de 20.

(56) Schuh [17] reconhece que esta situação caracterizaria muitos países em desenvolvimento, inclusive com as conseqüências daí advindas em termos de queda das exportações de produtos agrícolas.

(57) [17], p. 8.

Pode-se então visualizar no caso brasileiro uma situação em que maiores investimentos em pesquisa agrônômica nos últimos trinta anos teriam permitido uma maior compatibilização dos objetivos de atender o mercado interno e obter divisas necessárias ao desenvolvimento econômico⁽⁵⁸⁾. A esse respeito, vale também notar que o instrumento fiscal representado por impostos indiretos nas exportações agrícolas poderia verdadeiramente ser utilizado como elemento redistribuidor dos benefícios do progresso tecnológico, principalmente nos casos em que a demanda externa é perfeitamente elástica⁽⁵⁹⁾. Nos últimos anos pode-se observar uma alteração na política agrícola brasileira na área de produção de novas tecnologias para o setor, principalmente quanto à magnitude dos recursos aplicados (EMBRAPA e entidades estaduais). A expectativa então seria de que, no prazo mais curto possível, a agricultura pudesse mais adequadamente desempenhar as duas funções até agora tão enfatizadas e importantes para nosso desenvolvimento econômico. Para isso é necessário que não haja quebra de continuidade nos programas atualmente em início.

6. CONCLUSÃO

Dificuldades econômicas mais sérias no passado recente do Brasil sempre constituíram marcos históricos de alterações profundas nos caminhos seguidos para o desenvolvimento econômico. O processo de substituição de importações iniciado alguns anos depois da II Guerra e a promoção das exportações industriais a partir da crise econômica verificada na primeira metade dos anos 60 marcaram fases bem distintas de nosso crescimento, e representam exemplos extremos de como dificuldades econômicas podem ser superadas por drásticas modificações em políticas já estabelecidas.

(58) Esse raciocínio aproximou-se bastante daquele exposto por Hayami [6] e Akino e Hayami [1] para o caso da política de arroz no Japão pelo menos até a década de 50, ainda que este tenha sido um produto tradicionalmente importado.

(59) Na ausência de intervenções de comércio quando a demanda externa é perfeitamente elástica, os ganhos do progresso tecnológico seriam totalmente apropriados pelo produtor agrícola, pelo menos em uma primeira fase e desprezando possíveis impactos na taxa de câmbio. No caso de algodão, ligeiramente diferente deste contexto, Ayer e Schuh [2] indicaram 60% dos ganhos para os produtores e 40% para os consumidores brasileiros.

As dificuldades enfrentadas pela economia brasileira nestes três últimos anos não têm a gravidade de algumas das crises ocorridas no passado, mas sugerem a necessidade de alguns ajustes na política econômica até agora adotada.

O grande problema atual, cuja solução é colocada como meta prioritária pelas autoridades responsáveis pela política econômica, situa-se na restauração de um relativo equilíbrio no Balanço de Pagamentos, mesmo às custas de certa desativação no ritmo de crescimento econômico. Levando em conta que uma parte importante do desequilíbrio tem se verificado principalmente na conta de transações comerciais, a questão colocada se refere a até que ponto a manutenção de certas políticas não tem constituído entraves à superação do problema.

Não se questiona aqui a validade de políticas como a de promoção à exportação de produtos manufaturados, ou a de minidesvalorizações cambiais, que consubstanciaram importantes instrumentos possibilitando o extraordinário desempenho do setor exportador, por exemplo. O que se questiona é em que medida esses sistemas não deveriam sofrer alguns ajustes, tornando-os mais adequados à atual conjuntura, em que o país procura se adaptar às novas condições internacionais. Até agora as autoridades econômicas têm lançado mão principalmente de medidas que visam conter a demanda por importações. Se, de um lado, tal caminho apresenta o inconveniente de comprometer o crescimento econômico, de outro pode se revelar pouco eficaz, se se levar em conta que quase 90% da pauta de importações brasileiras consistem em bens de capital e matérias primas, cuja substituição por produção doméstica é relativamente difícil no curto e médio prazo.

Pelo lado das exportações de manufaturados, sobre as quais têm recaído todas as medidas para impulsionar as vendas ao exterior, pouco pode ser feito. Em primeiro lugar, porque o sistema de promoção a essas exportações tem se constituído principalmente de incentivos diretos à produção para o mercado externo, que, sendo encarados como subsídios por nossos parceiros comerciais, têm provocado medidas de retaliação. Se tais atitudes foram tomadas em épocas favoráveis da conjuntura internacional⁽⁶⁰⁾, a probabilidade de sua introdução (como resultado de

(60) São bem lembrados os casos de café solúvel e calçados no mercado americano, assim como têxteis e, mais recentemente, outros produtos de couro também no mercado inglês.

maiores estímulos por parte do governo brasileiro) é ampliada em ocasiões como esta, em que a maioria dos países procuram reativar suas próprias atividades e conter seus déficits nas contas com o exterior. Em segundo lugar, a expansão das exportações industriais traria em contrapartida um aumento da demanda por importações, visto que delas dependem de modo bem significativo. Isto é, o ganho líquido de divisas seria relativamente menor, por exemplo, que aquele obtido se o esforço se concentrasse na expansão das exportações agrícolas que dependem relativamente menos de insumos importados⁽⁶¹⁾. E, além disso, seria mais custoso para a sociedade: alguns trabalhos mostram que, no caso brasileiro, o sacrifício social realizado na exportação de 1 dólar líquido de produto mais elaborado é sempre superior ao sacrifício (em termos de utilização de recursos domésticos) necessário para obter o mesmo dólar com a exportação de um produto primário, visto ser nesse tipo de produto que residem as maiores vantagens comparativas do país no presente⁽⁶²⁾

As exportações agrícolas, todavia, não obtiveram até agora qualquer estímulo da política interna. As vendas ao exterior desses produtos, desde o pós-guerra são desestimuladas pela política comercial, quer sob a forma de taxaço (explícita ou implícita) ou de controles quantitativos que se consubstanciam em remunerações relativamente menores nessas operações. Toda a década de 50 se caracterizou pelo tratamento extremamente desfavorável às exportações. Como resultado, a nossa pauta continuou concentrada em apenas dois ou três produtos tradicionais. Apenas no final dos anos sessenta, com o sistema de minidesvalorizações e preços externos favoráveis, é que se obteve um razoável grau de diversificação em nossas exportações agrícolas.

O caminho aparentemente menos custoso e mais rápido para expandir a receita de divisas no curto prazo seria conferir um maior estímulo à exportação de produtos agrícolas, o que, sem o perigo de retaliação, auxiliaria a resolver o problema do balanço comercial. Esse seria um passo a mais a tentar no sentido de acelerar o processo de ajustamento da economia brasileira às novas condições do mercado internacional, e a um menor custo social.

(61) Evidentemente esse seria o efeito direto sobre a demanda derivada por importações. Numa segunda fase, a expansão das exportações (agrícolas e/ou industriais) provocaria indiretamente outro aumento por importações, agora por efeito do crescimento da renda interna.

(62) SAVASINI et al. [16] e MENDONÇA DE BARROS [12].

A importância que o setor agrícola ainda detém no total de nossas exportações é uma indicação de que, para solucionar o problema do balanço de pagamentos, a contribuição do setor não deve ser menosprezada. Entretanto, até agora a agricultura não recebeu maiores estímulos visando aumentar suas exportações, inclusive já em uma conjuntura de preços internacionais inferiores aos de 1972-74 e com uma desvalorização efetiva do cruzeiro menor que aquela relativa ao dólar americano em 1975 e 1976. O cruzeiro continua sendo desvalorizado em relação ao dólar, aproximadamente pelo diferencial das taxas de inflação, mesmo depois da acentuada deterioração de nossa relação de trocas e das nossas taxas de crescimento continuarem maiores que nos países mais desenvolvidos.

As alternativas de política mencionadas no texto, isto é, uma desvalorização cambial mais acentuada ou a isenção genérica de impostos indiretos, estimulariam a atividade exportadora do setor agrícola, contribuindo para que a economia superasse, sem um exagerado sacrifício, a difícil situação em que hoje se encontra. O sacrifício que tal ajustamento impõe, e que aparentemente torna as autoridades econômicas relutantes em adotar uma atitude mais liberal para com o setor, refere-se à repercussão nos preços internos. Tal preocupação sempre esteve por trás dos controles impostos à livre comercialização externa dos produtos do setor. Ainda que o impacto nos preços internos não possa ser desprezado no atual estágio de nosso desenvolvimento, a existência de vários produtos agrícolas importantes na categoria de bens estritamente domésticos, por força de políticas adotadas, introduz uma contradição quanto a essa preocupação básica com o abastecimento do mercado interno. A própria possibilidade de medidas mais severas de contração de dispêndio serem necessárias para realçar o equilíbrio externo não pode ser desprezada, inclusive em suas consequências no mercado de trabalho.

Os benefícios advindos de medidas estimuladoras das exportações agrícolas são inúmeros, inclusive quanto ao desenvolvimento do setor agrícola a mais longo prazo. Em primeiro lugar, evidentemente, uma maior receita líquida de divisas que é o grande objetivo da atual política econômica. Em segundo lugar, admitindo rápida resposta do setor aos novos estímulos, a produção e rendas nacionais seriam ampliadas, contribuindo para a retomada do ritmo de crescimento de outros anos. Em terceiro lugar, o fortalecimento do setor estimularia o ingresso de novos investimentos, seja na forma de extensão da área cultivada, ado-

ção de novas variedades e maior utilização de técnicas modernas. Ao mesmo tempo, o emprego no setor rural seria ampliado, o que hoje constitui importante objetivo de política social.

Em vista desses argumentos, os autores deste trabalho se preocuparam em, analisando a política de comércio exterior adotada no Brasil nos anos recentes, apontar alguns possíveis ajustes necessários para adequá-las às novas condições do mercado internacional. Não se pretendeu apontar medidas que solucionassem o problema do balanço de pagamentos, que representa um fenômeno monetário envolvendo também o balanço de capital. A preocupação se prendeu apenas aos problemas do balanço comercial, que se supõe possa ser atenuado com medidas que ampliem a receita de divisas provenientes da exportação do setor agrícola no curto prazo. Em uma perspectiva de médio e longo prazos, por outro lado, a própria compatibilização entre os objetivos de receita de divisas e abastecimento do mercado interno seria mais viável, desde que investimentos governamentais nas áreas de infra-estrutura de comercialização e pesquisa agrônômica, entre outros, sejam adequadamente considerados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] AKINO, M. e Y. HAYAMI — Efficiency and Equity in Public Research: Rice Breeding in Japan's Economic Development, *American Journal of Agricultural Economics* 57(1), fev., 1975.
- [2] AYER, H. W. e G. E. SCHUH — Social Rates of Return and Other Aspects of Agricultural Research: The Case of Cotton Research in São Paulo, Brazil, *American Journal of Agricultural Economics*, 54 (4), 1972.
- [3] FISHLOW, Albert — Foreign Trade Regimes and Economic Development: Brazil, National Bureau of Economic Research: 1974, mimeo.
- [4] FURTADO, C. — *Diagnosis of the Brazilian Crisis*. University of California Press: 1965.
- [5] GARDNER, B. L. — The Farm-Retail Price Spread in a Competitive Food Industry, *American Journal of Agricultural Economics*, 57 (3), ago., 1975.
- [6] HAYAMI, Y. — Rice Policy in Japan's Economic Development, *American Journal of Agricultural Economics*, 54 (1), fev. 1972.

- [7] HINSHAW, R. — Non-Traded Goods and the Balance of Payments: Further Reflections, *Journal of Economic Literature*, 13 (2), jun. 1975.
- [8] HOLMES, James M. — The Purchasing Power-Parity Theory: In Defense of Gustav Cassel as a Modern Theorist, *Journal of Political Economy*, vol. 75, out., 1967.
- [9] LATTIMORE, R. et al. — «The Rationality of Economic Policy», Trabalho apresentado na Reunião Anual da American Agricultural Economics Association, Ohio: Columbus, 1975.
- [10] LEFF, Nathaniel H. — Export Stagnation and Autarkic Development in Brazil: 1947-62, *Quarterly Journal of Economics*, 81 (2), fev., 1967.
- [11] LEMGRUBER, A. C. — O Sistema Cambial Brasileiro e as Taxas Flutuantes, *Conjuntura Econômica*, 30 (5), maio, 1976.
- [12] MENDONÇA DE BARROS, J. R. et al. — Sistema Fiscal e Incentivos às Exportações, *Revista Brasileira de Economia*, 29 (4), out./dez., 75.
- [13] PAIVA, R. M. et al. — *Setor Agrícola do Brasil*, S. Paulo: Secretaria da Agricultura, 1973.
- [14] PASTORE, A. C. et al. — «A Inovação Induzida e os Limites à Modernização na Agricultura Brasileira», Trabalho para Discussão Interna n.º 25, IPE/USP, 1974.
- [15] PASTORE, A. C.; J. R. MENDONÇA DE BARROS e Décio KADOTA — A Teoria da Paridade do Poder de Compra, Minidesvalorizações e o Equilíbrio da Balança Comercial Brasileira, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 6 (2), ago., 1976.
- [16] SAVASINI, J. A.A. et al. — «O Sistema Brasileiro de Promoção às Exportações» Trabalho para Discussão n.º 11, São Paulo: IPE/USP, 1974.
- [17] SCHUH, G. E. — The Exchange Rate and U. S. Agriculture, *American Journal of Agricultural Economics*, 56 (1), fev., 1974.
- [18] SILVA, A. M. — A Melhor Saída para a Crise Atual no Balanço de Pagamentos, *Revista Mundo Econômico*, fev., 1975.
- [19] SMITH, G. W. — Brazilian Agricultural Policy, 1950-1967, in H. S. Ellis ed. — *The Economy of Brazil*, University of California Press: 1969.
- [20] VEIGA, A. — «The Impact of Trade Policy on Brazilian Agriculture, 1947-67», Purdue University, Tese de Ph. D não publicada, 1974.
- [21] VON DOELLINGER, C. et al. — «Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras: 1964/70», Relatório de Pesquisa n.º 14, R.J.: IPEA/INPES, 1973.
- [22] VON DOELLINGER, C. — Inflação e Balanço de Pagamentos — implicações sobre a política cambial, *Conjuntura Econômica*, R.J.: 30 (1), janeiro, 1976.
- [23] ZOCKUN, M. H. G. P. et al. — *A Agricultura e a Política Comercial Brasileira*, São Paulo: IPE/USP, Série IPE/Monografias, vol. 8, 1976.