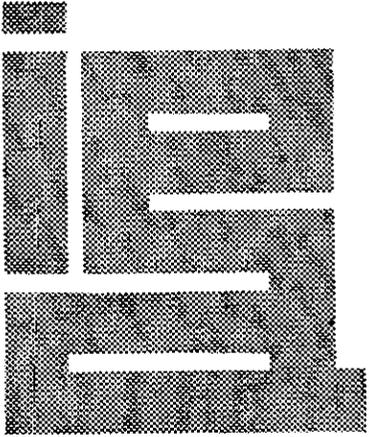


ARTIGOS SOCIOLOGICOS



EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS E INDUSTRIAIS

Alberto Veiga

O deficit do balanço de pagamentos do Brasil tem gerado um debate dos mais salutareos sobre as possíveis formas de superá-lo. Neste debate, um dos mais discutidos tópicos é o relativo às possibilidades de aumento da exportação de produtos primários, sobretudo os de origem agrícola. O principal argumento em favor desses produtos prende-se ao fato da política comercial brasileira facultar maiores incentivos à exportação de manufaturas, através de isenções tributárias, facilidades de crédito e outros mecanismos que não são proporcionados, de maneira semelhante, aos chamados produtos básicos.

Entre as explicações oferecidas para essa discriminação entre exportações industriais e agrícolas, duas têm assumido especial importância, face a recentes pronunciamentos sobre a matéria. A finalidade de deste trabalho é expor e comentar tais explicações, de forma a contribuir para estimular a discussão do problema, e utilizá-las como base para a apresentação de novas sugestões sobre os critérios de aplicação dos incentivos à exportação.

2

Um dos argumentos recentemente apresentados está relacionado ao tamanho do mercado e pode ser assim resumido: qualquer país dispõe de maiores possibilidades de expandir suas exportações quando estas representam pequenas parcelas dos fornecimentos totais nos mercados externos. Na linguagem dos economistas, isto significa que o País tem diante de si uma demanda internacional infinitamente elástica por seus produtos. Desta forma, sendo o Brasil um pequeno exportador de manufaturas, ser-lhe-ia mais fácil colocar no exterior quantidades adicionais desses produtos do que de produtos agrícolas. Portanto, os incentivos seriam primordialmente dirigidos à exportação de industrializados.

Esta afirmativa está baseada em um postulado teórico perfei

tamente claro. O que não parece claro é que não seja igualmente válido para um elevado número de produtos agrícolas exportados que também respondem por reduzidas parcelas do mercado mundial. Por outro lado, mesmo nos casos em que se pudesse constatar uma grande participação das exportações agrícolas nacionais, é sempre útil lembrar que um pequeno aumento das mesmas pode representar, em números absolutos, uma arrecadação de divisas maior do que a obtida com grandes aumentos relativos na exportação de manufaturados. Dobrar a exportação de muitos produtos industriais pode representar pouco em comparação com uma elevação de 10% nas vendas de café, açúcar, soja e vários outros produtos agrícolas.

Uma consequência lógica desse argumento seria, portanto, estender os incentivos a todos os produtos primários de pequena tradição no mercado externo. Da mesma forma, os incentivos seriam aplicáveis a qualquer produto com vistas à conquista de novos mercados. A simples divisão, para efeito de distribuição de benefícios, em manufaturados e primários, parece - face ao argumento apresentado - completamente despida de base lógica.

Uma outra ilação natural deste critério, é que deixaram de fazer jús aos incentivos os produtos manufaturados que venham a aumentar substancialmente sua participação nas exportações mundiais. Evidentemente, este não pode ser um objetivo sustentável, quando se procura, por todos os meios, ampliar a receita cambial.

3

O segundo argumento apresentado para justificar os incentivos preferenciais a produtos manufaturados, no caso brasileiro, é o seguinte: na medida em que os produtos agrícolas já recebem subsídios especiais de crédito para custeio e investimento, a nível de produção, torna-se desnecessário proporcionar incentivos adicionais a nível de exportação.

Este critério para distribuição de incentivos é conflitante com o primeiro, desde que aquele afirma e este nega a existência de uma diferença de tratamento entre produtos industriais e primários. Com relação ao mesmo, cabe comentar que sua estrita implementação iria desqualificar, automaticamente, para outorga de incentivos à exportação to

dos os produtos manufaturados que utilizam matéria prima agrícola. Ao mesmo tempo, com base neste critério, seria eliminada de tais favores toda manufatura que, protegida pelo sistema tarifário, ainda recebesse isenções fiscais e financiamento especial para montagem de suas fábricas e aquisição de sua matéria prima.

Um outro aspecto é a diferença entre os objetivos da política de crédito agrícola e a política de estímulo às exportações. A primeira foi estabelecida desde épocas anteriores e sua implementação tem dado ênfase ao aumento da produção e da produtividade na agricultura brasileira. Este programa de crédito visa, principalmente, permitir a adoção de insumos modernos cuja produção nacional se deseja favorecer, mesmo a custo de preços internos mais elevados que os vigentes no mercado internacional. Desta forma, o crédito rural pode ser visto, em grande parte, como retribuição de um ônus e não como subsídio à agricultura.

Uma observação final sobre este tópico deve ser endereçada à distinção puramente semântica frequentemente existente entre produtos agrícolas e manufaturados, para efeito de recebimento de incentivos à exportação. Enquanto os farelos vegetais são considerados produtos básicos, os óleos resultantes do mesmo processo industrial são considerados produtos industriais semi-manufaturados. Açúcar demerara é produto básico; peles e couros curtidos são produtos industriais. Esta dificuldade de conceituação deixa extensa margem para dúvidas e uma larga "faixa cinzenta", em que não se sabe exatamente o que é realmente produto básico e industrializado, tornando qualquer classificação extremamente vulnerável.

4

Considerando que não existem recursos à larga para distribuição de incentivos, é justo que se pretenda estabelecer critérios racionais por meio dos quais possam os mesmos ser distribuídos, de forma a que maiores benefícios sejam colhidos pela Nação. É lógico que um conjunto de critérios baseados tão somente no grau de processamento industrial e em vagas generalizações teóricas não tem razão de ser e nem está nas cogitações da política de promoção das exportações. Tais critérios, levando prioritariamente em conta as vantagens comparativas de nossos produtos e o potencial do mercado externo, estarão certamente

sendo adotados, embora por falta de maior divulgação tenha subsistido a imagem de uma preferência gratuita pela exportação de manufaturas, em detrimento da agricultura.

É lícito, portanto, sugerir que sejam melhor elaborados e divulgados os critérios adotados como base para uma política de distribuição de estímulos à exportação. Mesmo os dois critérios acima apontados, embora sem validade para uma distinção entre produtos agrícolas e industriais, constituem bons instrumentos para alocação de incentivos que, utilizados com neutralidade, podem servir à definição dessa política. O primeiro deles levaria a uma distribuição de incentivos em direção a produtos cuja participação no mercado externo deva ser ampliada. O segundo, levaria a uma classificação de produtos segundo o grau de subsídio de que se valem, a nível de produção, para se tornarem competitivos no mercado externo; aqueles que necessitassem subsídios elevados e permanentes deixariam de ser incentivados.

Além desses, outros critérios poderiam ser adotados, sobretudo aqueles favorecendo os produtos em que o País mostre decidida vantagem comparativa e os mercados que se apresentem mais promissores. Em qualquer conjunto desses critérios, escolhidos com racionalidade e isenção, é bastante provável ser enquadrada uma razoável quantidade de produtos, tanto agrícolas como industriais.

É forçoso reconhecer, também, que tais critérios não podem excluir a necessidade de se adotar uma política cambial coerente com o valor relativo do cruzeiro. Medidas paliativas, de curto prazo, como o estabelecimento de "target prices" não levam a uma solução real e estável. A combinação racional parece residir em uma situação cambial realista complementada por estímulos flexíveis, adotados segundo critérios que considerem não a origem dos produtos, mas os objetivos maiores de uma sólida política comercial.

O aperfeiçoamento dos instrumentos de política econômica tem sido uma constante na história recente do desenvolvimento brasileiro. Graças a esta incessante busca de métodos coerentes e de adaptações à realidade, já conseguiu o País amearhar consideráveis resultados na trilha do progresso econômico e social. É somente lógico e consequente que semelhante caminho seja tomado na busca de solução para o problema de balanço de pagamentos, no que tange às exportações agrícolas.