

A FALSA DICOTOMIA: EXPORTAÇÃO E ABASTECIMENTO INTERNO¹

Alberto Veiga²

Com o objetivo de procurar estimular a discussão sobre a política brasileira de comércio exterior – com particular atenção ao capítulo das exportações agrícolas – serão aqui apresentadas algumas das razões pelas quais se é levado a concluir que o aumento das exportações de produtos primários não tem sido encarado como uma solução viável para ajudar a estabelecer, a curto prazo, o equilíbrio do balanço de pagamentos. Argumenta-se que isto ocorre por razões conseqüentes ao problema da inflação, que realçam a inexistência de soluções independentes para as questões ligadas à exportação e ao abastecimento interno de produtos agrícolas.

No período da substituição de importações, que caracterizou o processo de industrialização brasileira dos anos 50, as razões básicas pelas quais se proporcionava às exportações agrícolas uma proteção negativa eram diversas daquelas que hoje podem ser racionalmente admitidas. Naquele período, uma das explicações era de que restringindo-se a oferta no comércio internacional aumentava-se mais que proporcionalmente a renda auferida das exportações, na hipótese de uma demanda internacional inelástica. Do lado da oferta, argumentava-se que o nível de preço não afetaria a produção agrícola, o que vale dizer que a oferta seria insensível a mudanças nos preços; portanto, a agricultura poderia ser agravada com impostos sem afetar sua contribuição às exportações. Outra razão apresentada era de que os produtos manufaturados necessitavam maior proteção até serem criadas, para a indústria, as economias de escala e as economias externas de que já dispunha a produção agrícola; assim, eventualmente, seriam angariadas as vantagens comparativas necessárias ao pleno desenvolvimento do setor secundário. Um quarto ponto é que, sob o sistema de taxas de câmbio múltiplas, vigente na época, o governo amealhava substanciais recursos a partir da venda de divisas aos importadores, recursos estes canalizados para importantes projetos de investimento público.

No entanto, o argumento de que se fazia necessária uma reserva agrícola para o abastecimento interno era pouco utilizado, em face da nítida diferenciação

¹ Trabalho apresentado, para provocação de debates, ao Grupo de Discussão em Comércio Internacional, na XVI Reunião da Sociedade Brasileira de Economia Rural, realizada em Fortaleza, Ceará, de 8 a 11 de agosto de 1978.

² Do Instituto de Economia Agrícola da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo.

entre os mercados voltados à exportação e ao consumo interno. Por outro lado, os sistemas de produção adotados na época caracterizavam-se pelo cultivo conjunto de produtos dos dois grupos, o que resultava no aumento da produção para consumo interno simultâneo a cada aumento observado na Produção para exportação³.

Uma a uma, as razões inicialmente apontadas foram perdendo sua razão de ser, enquanto este último argumento crescia de importância. A alegação da demanda internacional inelástica – aplicável a poucos produtos – perdeu sustentação pela decrescente participação desses produtos no comércio mundial. Por outro lado, o argumento de que a oferta agrícola não reage a preços foi contestado e repellido por várias investigações empíricas recentes. Quanto à tese da prioridade de proteção aos produtos manufaturados, perdeu muito de sua pertinência depois de 20 anos que a política foi instaurada; aquelas manufaturas que dispunham de condições competitivas a longo prazo já poderiam ter sido adequadamente identificadas e não necessitariam de proteção especial. Finalmente, o último aspecto – o de arrecadação de impostos sobre as exportações de bens primários – também se tornou inconsequente, uma vez que já foram abolidos em sua maioria, podendo sê-lo ainda mais, sem afetar drasticamente a receita federal.

Em nossos dias, a principal explicação para o controle das exportações de produtos primários é encontrada na prioridade política de abastecimento do mercado interno. Cabe aqui lembrar que desde 1968 o Brasil vem diversificando sua pauta de exportações agrícolas, da qual passaram a constar muitos produtos que são igualmente importantes para o consumo interno. Assim, de uma estrutura de exportações especializada em poucos produtos, passou-se gradualmente a uma relativa diversificação que concorre com as necessidades de consumo interno.

Paralelamente, verificou-se que os produtos tradicionais de exportação (café, açúcar, algodão, cacau) também aumentaram sua comercialização no próprio País, ou seja, o incremento quantitativo de suas exportações processou-se a menores taxas que a elevação de seu consumo interno.

Finalmente, as áreas utilizadas para cultivos de alimentos básicos e de produtos exportáveis tornaram-se distintas, como resultado de mudanças nas relações de trabalho agrícola e da introdução de novas técnicas de produção. Conseqüentemente, deixou também de existir a relação causal atrás citada, entre a expansão das exportações agrícolas e o aumento da oferta para alimentação doméstica.

O resultado dessa maior competição entre os mercados interno e externo foi o aumento da frequência com que passaram a ser impostos controles quantitativos às exportações agrícolas. Tais controles visam elevar, a curto prazo, a oferta no mercado interno e, em consequência, rebaixar ou impedir a elevação dos preços.

³ Este último fato concorreu para se atribuir à produção agrícola uma incapacidade de reação os preços, embora, na verdade, os alimentos para consumo interno recebessem, indiretamente, os estímulos de mercado que influíam sobre os produtos de exportação.

Evita-se, assim, que se acentuem as vantagens comparativas da agricultura de exportação sobre a produção dos gêneros de primeira necessidade, principais determinantes do custo de vida. Sem tais controles, a tendência da agricultura comercial brasileira em especializar-se em produtos de exportação seria bastante maior do que a hoje existente.

Outro fator impeditivo da expansão das exportações primárias é a sobrevalorização cambial. Esta sobrevalorização corresponde a uma redução real nos preços recebidos pelo exportador brasileiro, reduzindo seu interesse em ampliar seus negócios. Este problema decorre, fundamentalmente, do fato de que uma desvalorização maior do cruzeiro levaria a sérias consequências sobre a atividade econômica do País, refletindo-se, simultaneamente, sobre os preços internos dos produtos exportáveis e importados, além de onerar, ponderavelmente, a dívida externa do setor privado.

Vários estudos já demonstraram as vantagens em se buscar uma política de promoção das exportações de produtos agrícolas. Alguns dos problemas decorrentes dessa promoção têm sido também apontados. Em primeiro lugar, é afastada a possibilidade imediata de uma desvalorização substancial da taxa de câmbio, pelas consequências que poderiam advir para a dívida externa e para importações essenciais. Mesmo que realizada, essa desvalorização precisaria ser acompanhada por subsídios de forma a compensar certas imperfeições dela decorrentes.

Outra alternativa seria a extensão, às exportações agrícolas, dos incentivos hoje exclusivamente atribuídos às exportações de manufaturas. Esta medida teria também algumas consequências negativas. Entre estas se conta a queda de arrecadação de impostos, como o ICM, que se constitui em importante fonte de renda estadual. Outra consequência seria o encarecimento da matéria-prima para a agroindústria exportadora e o decorrente enfraquecimento de sua capacidade competitiva; nesta mesma linha estão os efeitos sobre os preços domésticos dos produtos agrícolas, tanto na forma industrializada como in natura, e suas repercussões no custo de vida. Finalmente, haveria o risco de tais incentivos serem interpretados como subsídios pelos demais países, resultando na imposição de tarifas compensatórias que anulariam seu efeito.

Todas essas objeções não conseguem esconder o fato de que, a médio e a longo prazos, a sociedade brasileira seria beneficiada por tal medida – de incentivo às exportações agrícolas – através do aumento da receita cambial e da capacidade de importar, assim como pela melhor alocação de recursos produtivos na economia nacional. Em qualquer circunstância, não devem pairar dúvidas de que tal estímulo trará elevado retorno líquido para o País, através de maior renda, mais empregos e modernização do setor agrícola.

Entretanto, o que hoje também parece claro é que qualquer medida de estímulo às exportações agrícolas não pode ser tomada unilateralmente. Para tanto, podem ser necessários ajustes simultâneos na política de produção e de abastecimento interno, assim como no setor agroindustrial e na política tributária

e cambial. Enfim, somente um conjunto de medidas que envolvesse toda uma estratégia de ação governamental para com a agricultura, incluindo o problema do abastecimento interno, poderia viabilizar, sem maiores custos sociais, uma contribuição efetiva das exportações agrícolas aos problemas de pagamentos do Brasil.