

COPPEAD/UFRJ

RELATÓRIO COPPEAD Nº 180

A POLÍTICA BRASILEIRA DE COMÉRCIO  
EXTERIOR: UM BALANÇO DOS ERROS  
E ACERTOS DA ÚLTIMA DÉCADA

Claudio R. Contador\*

Fevereiro 1987

\* Professor do Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em  
Administração - COPPEAD/UFRJ

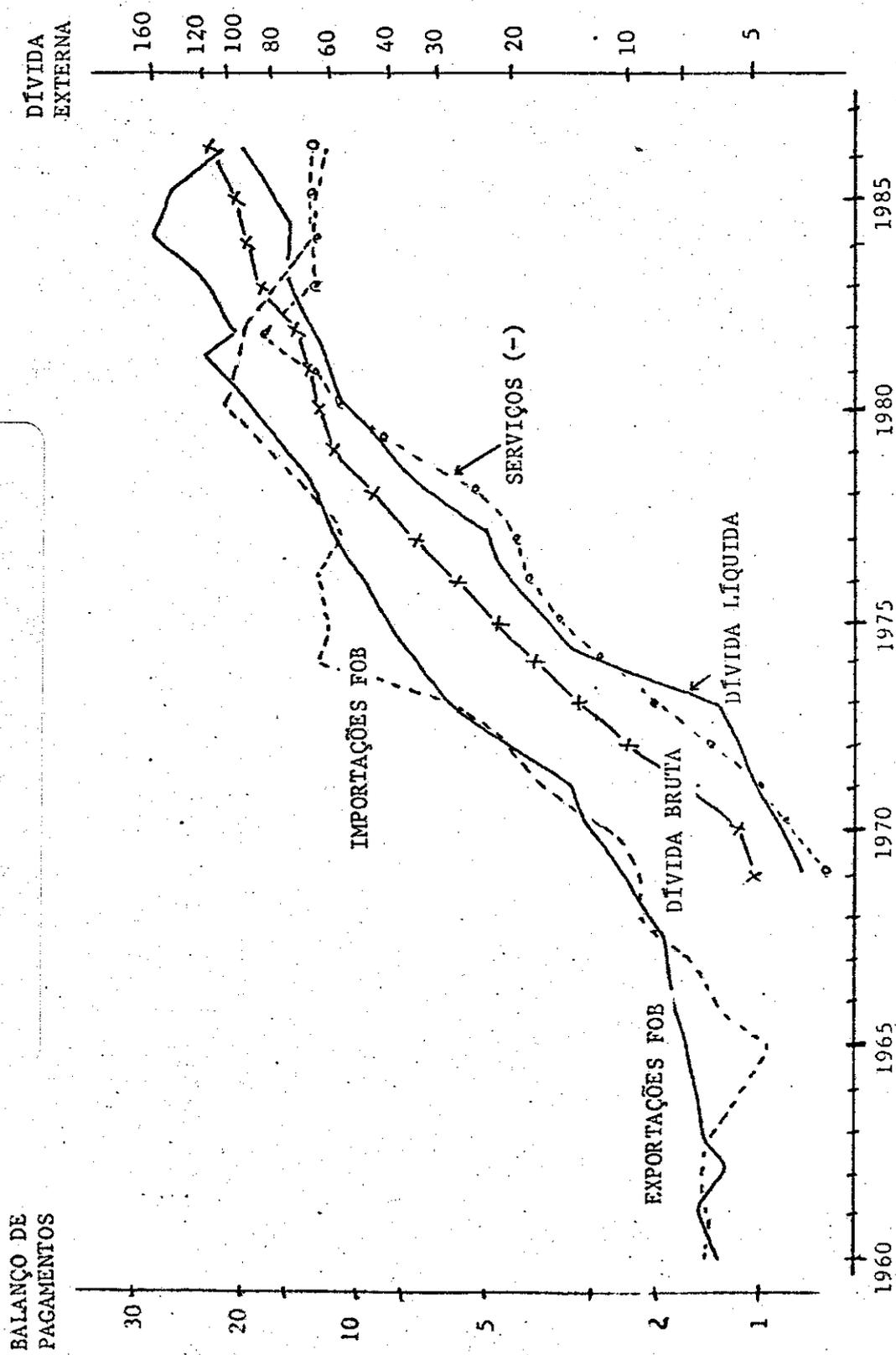


FIGURA 1  
BALANÇO DE PAGAMENTOS E DÍVIDA EXTERNA  
(EM US\$ BILHÕES CORRENTES)

quantidades e preços crescentes. A Figura 1 mostra claramente que já antes de 1973, a dívida externa, o saldo negativo dos serviços, as exportações e as importações apresentavam a mesma tendência acelerada. A crise do petróleo teve apenas a responsabilidade de antecipar o desencadeamento da crise inevitável. O responsável mais visível pelo processo acelerado de endividamento externo foi o déficit sistemático em transações correntes, e o menos visível - e mais culpado - foi o próprio governo brasileiro, que adiou a estratégia de ajuste e aceitou com docilidade as regras de empréstimos externos.

O terceiro problema enfrentado neste período foi o crescimento dos compromissos com o serviço da dívida externa. Dos US\$ 2,8 bilhões em 1974 e US\$ 3,8 bilhões em 1975, os serviços da dívida atingem US\$ 8,3 bilhões em 1978 e cerca de US\$ 11,6 bilhões em 1979. Ou visto de outra forma: contra a posição confortável do passado, em 1974 cerca de 35 % do valor das exportações estavam comprometidos com o serviço da dívida, e em 1979, este percentual já atingia 64 %. Data deste período, as menções e ameaças de moratória externa. É interessante lembrar que estas reações emotivas têm precedentes na nossa história, onde se registram três moratórias (1899, 1913 e 1932) e dois grandes rescalonamentos (1943 e 1964) da nossa dívida externa.

Finalmente, o quarto e último ator ressurgia vigorosamente em cena após um retiro de longos anos: o argumento dos "desequilíbrios externos estruturais", vestido agora com o manto dos efeitos adicionados dos choques de petróleo e dos juros internacionais. Para entender esta linha de argumento é preciso

lembrar que as nossas relações com o exterior podem ser agrupadas em relações com quatro blocos de países: (1) os países industrializados e semi-industrializados de porte semelhante ao Brasil; (2) os países do Leste Europeu; (3) os países exportadores de petróleo; e (4) os países menos industrializados da América Latina, Ásia e África, não incluídos nos blocos anteriores.

A regra da reciprocidade e equilíbrio convergente nas transações entre países é útil para exemplificar os problemas dito estruturais enfrentados pelo Brasil no início da década de 80. O déficit em transações correntes, responsável pelo crescimento da dívida externa, só pode ser anulado se compensado por maiores exportações de bens e serviços para o resto do mundo. Já nos anos 70, estava comprovado que os países industrializados e semi-industrializados não aceitavam, nem aceitam hoje, um superávit duradouro por parte do Brasil, sem apelar para medidas protecionistas e retaliações. O mesmo acontece com os países do Leste Europeu - embora o caso da Polônia seja uma exceção - que utilizam normalmente trocas diretas. Era difícil na época - para não dizer utópico - imaginar que o nosso déficit comercial com os países da OPEP pudesse ser eliminado ou assumir valores pouco relevantes. E finalmente, os países mais pobres não tinham como absorver um superávit comercial do Brasil - pagável em moeda forte - superior a US\$ 10 bilhões, necessário para cobrir as despesas de juros. Em resumo, a entrada em cena do argumento do desequilíbrio estrutural marcou pesadamente o cenário dos anos 80, e estimulou os sonhos (ou pesadelos, para os mais conscientes) da moratória externa.

Em 1979, o segundo choque do petróleo traz novos problemas ao Brasil e desencadeia uma nova fase de ajuste recessivo na economia mundial, ainda combatida pela política de estabilização subsequente à inflação de custos do choque de 1973. Agora já não era possível adiar os ajustes e o governo brasileiro desencadeou um apressado programa de substituição energética, onde o Prò-Alcool assumiu a posição de destaque. A reação da economia brasileira aos problemas e restrições externas na década de 80 constitui-se uma das partes mais interessantes da história de experiências internacionais. Serviu ainda para enriquecer o nosso conhecimento sobre a eficácia de medidas alternativas e os seus efeitos colaterais. Esta passagem da nossa história merece uma discussão a parte.

Como peça central da política de ajuste externo foi decretada uma maxidesvalorização de 30 % do cruzeiro, em novembro de 1979, e ampliados os subsídios creditícios à produção nacional de álcool e de outras formas energéticas. Em 1980, por motivos não claros até hoje, o governo prefixou as correções monetária e cambial, anulando os estímulos da maxidesvalorização de 1979 e deslocando a inflação anual para os 110 %. Ainda assim, foi possível retornar aos superávits comerciais, insuficientes porém para cobrir as despesas de serviços. Apesar do descontrole do setor público e da perda de instrumentos de política econômica - em sua maioria (câmbio, salários, base monetária, arrecadação tributária, etc) amarrados passivamente à inflação passada através dos mecanismos generalizados de indexação - o Brasil criava uma nova imagem externa, firmando-se como concorrente industrializado, com mais da metade das exportações sob a forma destes produtos.

Exatamente devido ao descontrole da demanda agregada, o desempenho econômico de 1980 reuniu bons e maus resultados, os últimos impondo sérias restrições e delineando os contornos das políticas alternativas nos anos seguintes. Do lado positivo dos resultados, o PIB real cresceu 7,2 % e o desemprego decresceu. Porém, as pressões inflacionárias - posicionadas nos três dígitos - o déficit comercial de US\$ 2,8 bilhões e a exaustão da capacidade ociosa industrial impuseram a escolha de uma estratégia de desaquecimento da demanda agregada. E assim foi feito.

No final de 1981, os ajustes doméstico e externo tinham avançado assimetricamente. O ajuste externo mostrou grande melhoria, com o saldo comercial positivo de US\$ 1,2 bilhões, o que significa que em dois anos a variação acumulada no saldo comercial havia alcançado US\$ 4 bilhões, um avanço excelente. Lamentavelmente, o choque da taxa internacional de juros impôs novas dificuldades. Por outro lado, o ajuste doméstico não tinha evoluído. O setor público permanecia desequilibrado, com um déficit operacional de 6,6 % do PIB contra 5,9 % em 1981. Refletindo os desequilíbrios, os ganhos no combate à inflação foram modestos, considerando a queda de 1,5 % no PIB real. Era necessário acelerar o processo de ajuste, agora mais imperioso devido às pressões dos juros internacionais, apesar dos custos sociais envolvidos. O paralelismo das tendências das principais contas, na Figura 1, é rompido com o processo de ajuste dos anos iniciais da década de 80.

No início de 1982, no pico da taxa internacional de juros, previa-se que os custos dos serviços da dívida e outros itens suplantariam US\$ 17 bilhões, contra um superávit comercial inferior a US\$ 800 milhões. A situação mostrava-se claramente insustentável, mas o pior ainda estava para vir.

Dois novos eventos viriam a fragilizar ainda mais a já delicada situação dos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil. A guerra das Malvinas entre a Argentina e a Inglaterra assumiu uma conotação mais ampla do que a mera disputa com beligerância entre dois países pela posse de um pedaço inóspito de território gelado. Para os mais exaltados, o conflito -

independente dos resultados práticos finais - refletia ou a discórdia entre os países endividados (representados pela Argentina) e o capitalismo financeiro internacional (representado pela Inglaterra) ou então a exacerbação das divergências entre os hemisférios Norte e Sul. As desconfianças entre os dois blocos seriam novamente exaltadas com a moratória do México em setembro de 1982 - o chamado Setembro Negro - que simplesmente fechou as linhas de empréstimos voluntários para os países endividados. O Brasil foi pego no meio de um processo de ajuste recessivo, iniciado em 1981, e forçado a utilizar de todas as artimanhas e imaginação para acelerar o ajuste externo.

No elenco de medidas disponíveis, recorrer ao instrumento clássico da maxi-desvalorização cambial lançaria a inflação para patamares mais altos. Conter ainda mais a demanda agregada exigiria reprimir os gastos públicos ou então impor novos impostos ao setor privado. Renitente a qualquer medida de auto-controle, o governo optou pela solução mais simples de extrair renda do setor privado, com a emissão de moeda e de títulos da dívida pública. O aumento da taxa real de juros foi uma forma conveniente de atrair capitais de curto prazo e de evitar a fuga de poupanças para o exterior. Além disto, para modificar os preços relativos a favor do ajuste externo e ampliar a competitividade mundial dos nossos produtos exportados, o governo federal lançou ainda uma série de decretos-lei visando controlar os reajustes dos salários.

A rapidez do ajuste e os resultados satisfatórios foram inesperados e surpreendentes mesmo pelos padrões

internacionais. Em 1982, o déficit em transações correntes havia atingido US\$ 14,4 bilhões e as reservas cambiais, cerca de US\$ 4 bilhões (ou menos na contabilidade não oficial), valores que tornavam inadmissível a dívida externa. Um ano depois, em 1983, o superávit comercial havia aumentado para US\$ 6,5 bilhões e os esforços para controle dos gastos com serviços - ajudados bastante pela queda nos juros - permitiram cortar o déficit corrente para menos da metade do ano anterior. Em 1984, novo resultado comercial brilhante, com aumento de 23 % no valor das exportações e nova queda nas importações, gerou um superávit corrente de US\$ 650 milhões e a recuperação ímpar das reservas cambiais para US\$ 12 bilhões. Para uma economia que se dizia prestes a solicitar a moratória, acompanhando a Argentina, México e outros países, o processo de ajustamento externo brasileiro deixou uma lição inequívoca aos países industrializados e ao sistema financeiro internacional do dinamismo da nossa economia e da capacidade de reação do sistema. Naturalmente, a economia brasileira teve que pagar um preço social por esta demonstração. Durante quatro anos passou-se por uma recessão com queda no nível absoluto do produto real - algo não observado nas últimas quatro décadas. Os salários reais foram reduzidos pela legislação e pela queda na demanda por mão-de-obra, e a taxa de inflação deslocou-se dos 110 % em 1980 para acima de 200 % desde 1983. Ainda como ingrediente da estratégia de ajuste, o grau de estatização aumentou e os gastos públicos tornaram-se incontrolláveis, com dificuldades óbvias de administração da parafernália de subsídios, tarifas públicas, e contas das estatais.

Nos meados da década de 80, os distúrbios internacionais iniciados em 1973 e a respectiva resposta dos diferentes blocos de países mostraram novas surpresas. A Figura 2 bem ilustra os acontecimentos. Os países em desenvolvimento exportadores de petróleo - que em princípio seriam os principais favorecidos pelos choques de 1973 e 1979 - estavam em crise e com perspectivas deploráveis. A taxa histórica de crescimento real do produto nacional deste grupo de países havia decrescido, pouco ou nada haviam se beneficiado com a bonança da energia abundante e valorizada. Os países industrializados que foram forçados a um ajuste recessivo não haviam sofrido perdas significantes na sua taxa histórica de crescimento econômico. E aqueles países em desenvolvimento não petrolíferos, que reagiram às dificuldades e desafios - encabeçados pelo Brasil - reconquistaram as taxas históricas elevadas de crescimento econômico. Neste aspecto, a economia brasileira diferencia-se dos demais países em desenvolvimento e a postura ativa da sua sociedade aos desafios externos mostra o caminho para outras nações. A dependência crítica da energia importada nos anos 70, está esquecida nos meados da década de 80 (em 1986, as importações brutas de petróleo atingiram apenas US\$ 2,8 bilhões contra US\$ 11 bilhões em 1981 !), apesar do elevado custo social em termos de desperdício de recursos nos programas alternativos.

No início de 1985, a economia brasileira havia encerrado o seu ajuste externo recessivo. No limiar da Nova República, salvo novos choques externos, como um aumento na taxa internacional de juros, previa-se que a dívida externa seria

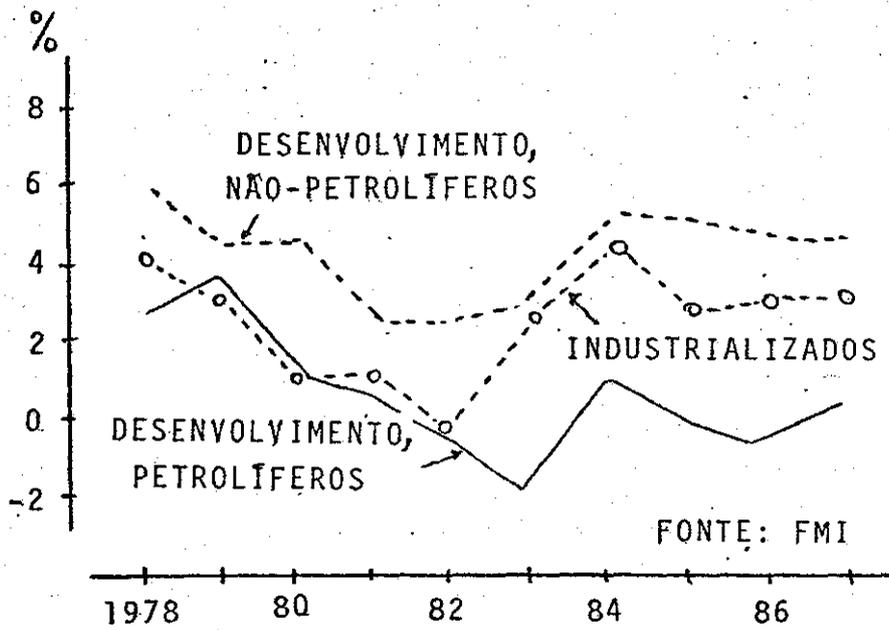


FIGURA 2  
O CRESCIMENTO REAL DE GRUPOS  
DE PAÍSES

gradativamente resgatada. Os superávits comerciais de US\$ 12-13 bilhões eram considerados suficientes para cobrir a conta dos juros externos e ainda permitir uma pequena amortização do principal. O Produto Interno Bruto novamente voltava a crescer, e os resultados brilhantes no balanço de pagamentos pareciam garantidos nos anos vindouros. Respirava-se otimismo com a Nova República e a democracia. A dívida externa asfixiava, mas o saldo das reservas cambiais era suficiente para bancar os percalços da renegociação. Acreditava-se que o Brasil, suficientemente maduro, havia aprendido as lições dolorosas das duas últimas décadas e não repetiria o desatino cambial de 1980 e os erros de outros países, entalados no processo de ajuste externo. A pauta de exportações era dominada em mais de 75 % pelos produtos industrializados, com crescente diversificação de itens mas concentrada no mercado norte-americano. A inflação permanecia preocupante, devido aos seus efeitos redistributivos perversos e as incertezas que gerava na economia, mas a sua principal origem residia no descontrole das contas públicas e o governo parecia sincero nas suas promessas de auto-saneamento.

A preocupação com o resgate da dívida social - a grande bandeira da Nova República - exigia a implantação de uma estratégia coerente comprometida com o aumento do nível de emprego e de salários reais, além do atendimento das necessidades sociais básicas. O atendimento das metas sociais conflitava, porém, com a baixa taxa de poupanças e com a remessa de poupanças líquidas domésticas para o exterior. A Figura 3 mostra o drama das quedas na taxa de poupança global e na

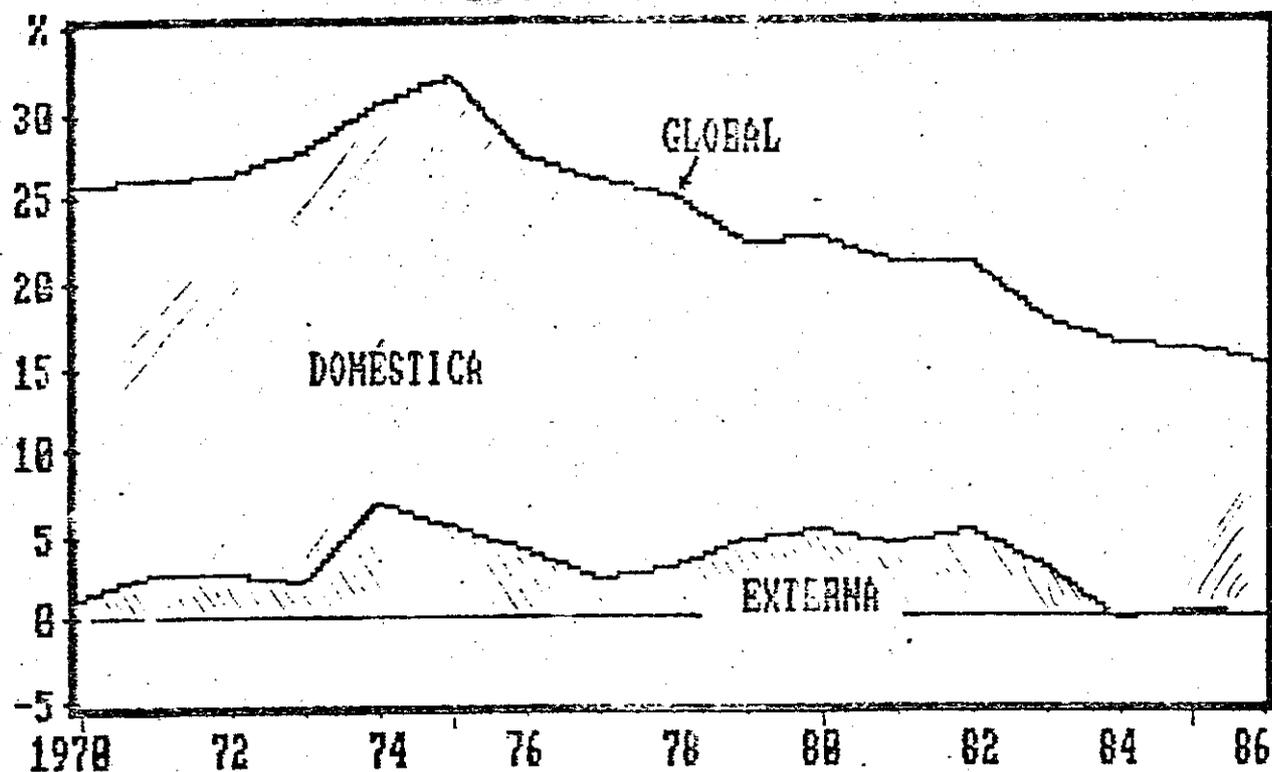


FIGURA 3  
 A FORMAÇÃO DE POUPANÇAS NO BRASIL  
 EM PROPORÇÃO DO PIB

participação das fontes externas. Em 1975, a poupança agregada suplantava 30 % do PIB, sendo que o exterior contribuía com um quarto para a poupança bruta, sob a forma de financiamento dos déficits em transações correntes. Dez anos depois, em 1985/86, a taxa de poupança era pouco maior que 15 % do PIB, sem participação das fontes externas. O forte compromisso do governo da Nova República com o crescimento econômico sustentado a longo prazo e com a redução da miséria envolve o aumento da acumulação de capital e para tal seria necessário recuperar a taxa de poupança dos anos 70. Isto exige uma estratégia macroeconômica coerente com o estímulo à poupança doméstica, à atração de capitais externos, com o controle dos gastos - públicos e privados. Este era o único caminho para acelerar a formação de investimentos, o que permitiria ampliar o nível de emprego e o salário real, via aumento de produtividade. Além disto, sabia-se também que a presença do Brasil no comércio mundial seria sempre contestada por concorrentes mais fortes. Para avançar, as exportações terão que ser baseadas em novos produtos industrializados, que exigem tecnologia mais moderna, conquistada através de novos investimentos. Portanto, a solução para os problemas domésticos mais aflitivos esbarravam no encaminhamento de estratégias voltadas para a maior participação do Brasil no comércio mundial.

Entretanto, a preocupação com as questões sociais - cuja solução envolve estratégias de longo prazo - não podia significar o abandono de medidas de curto prazo. Lamentavelmente, o ano de 1986 marcou o retrocesso no ajuste externo da economia

brasileira. O governo federal cometeu erros imperdoáveis, quando as pré-condições eram todas favoráveis, e a sociedade antecipava e ansiava por notáveis avanços.

No início do segundo semestre de 1986 era patente que as metas de exportar US\$ 26 bilhões e garantir um saldo comercial de US\$ 12,8 bilhões eram impossíveis. A perda de reservas cambiais prosperava - visível no Quadro 3 - e a renegociação da dívida externa complicava-se. A diferença entre o câmbio paralelo e o oficial já alcançava os níveis do auge da crise cambial de 1982, como mostra a Figura 4. Em comparação com os preços no atacado, que não incorporam os agios, a taxa de câmbio comparada com a evolução dos salários industriais, reproduzida na Figura 6, estava desajustada e a queda na balança comercial era, em parte, um reflexo do desajuste.

Numa tentativa de ativar a política cambial, no final de novembro de 1986, o governo reimplantou o esquema de desvalorizações cambiais. Ainda assim, as medidas foram tímidas e sem efeitos práticos imediatos. Ao encerrar o ano, as exportações atingiram US\$ 22,4 bilhões contra os US\$ 26 bilhões desejados, enquanto o saldo comercial ficou em US\$ 9,5 bilhões, bem aquém dos US\$ 12,8 bilhões previstos. A Figura 7 mostra os detalhes da balança comercial desde 1982.

TABELA 3  
RESERVAS INTERNACIONAIS EM US\$ MILHÕES  
EM FIM DE PERÍODO

	Caixa	Liquidez
1984	7,52	11,35
1985	7,69	10,48
1986		
JANEIRO	7,28	9,87
FEVEREIRO	7,09	9,68
MARÇO	7,42	10,07
ABRIL	7,66	10,33
MAIO	7,79	10,42
JUNHO	7,27	10,39
JULHO	6,98	9,50
AGOSTO	6,67	9,10
SETEMBRO	6,78	9,02

FONTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL

SPREAD ENTRE O CÂMBIO OFICIAL E O PARALELO

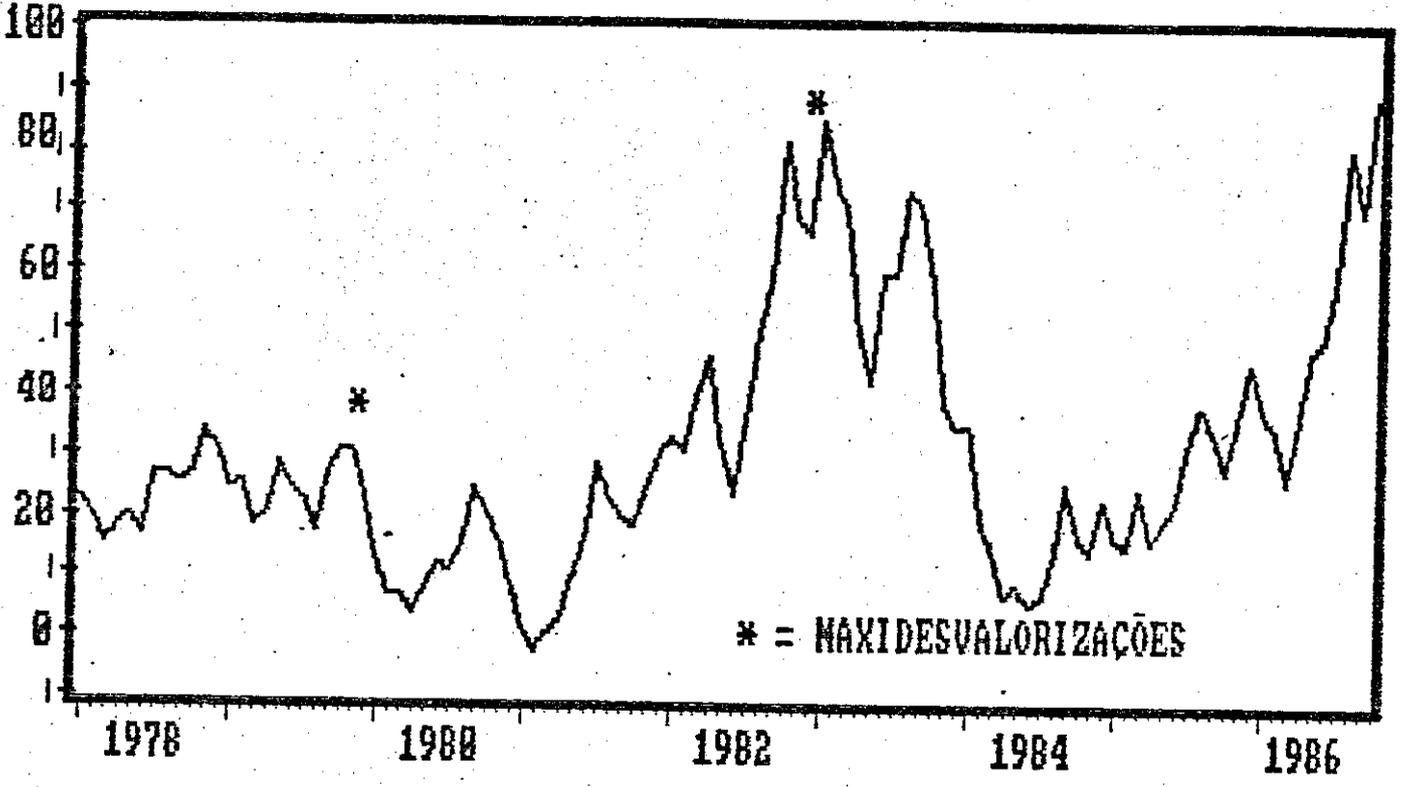


FIGURA 4

SPREAD ENTRE O CÂMBIO OFICIAL E O PARALELO

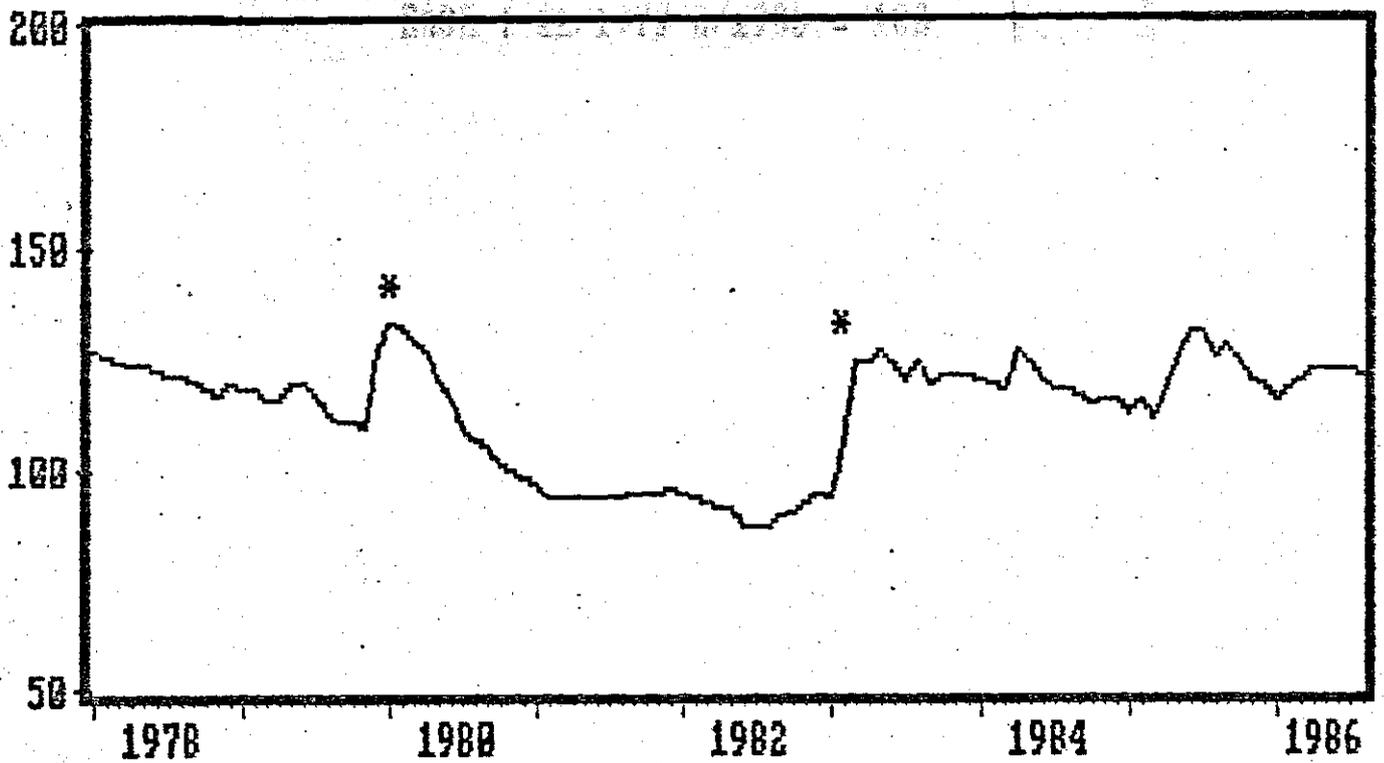


FIGURA 5  
 TAXA REAL DE CÂMBIO  
 EM RELAÇÃO AO ÍNDICE DE PREÇOS INDUSTRIAIS  
 BASE : 11/1979-2/1983 = 100

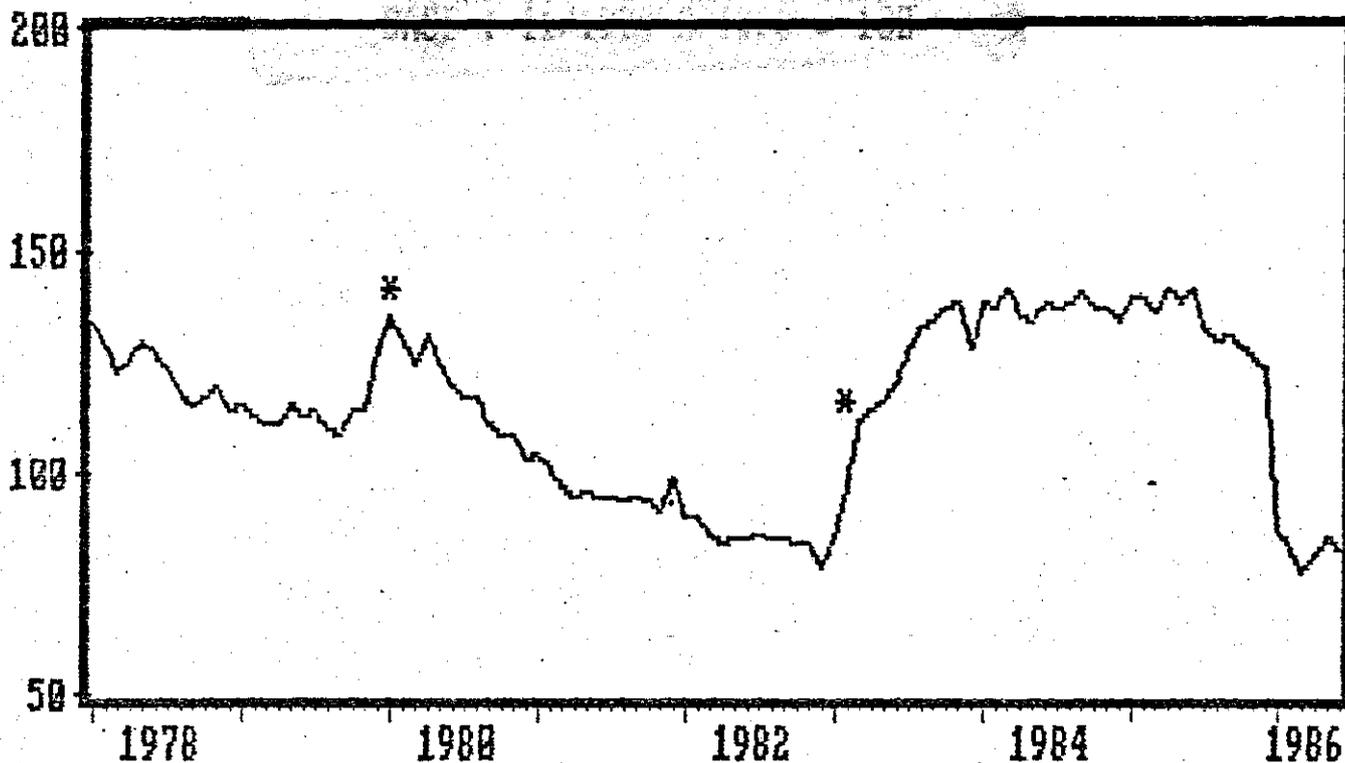


FIGURA 6  
RELAÇÃO CÂMBIO-SALÁRIO  
CORRIGIDO DE SAZONALIDADE  
BASE : 11/1979-2/1983 = 100

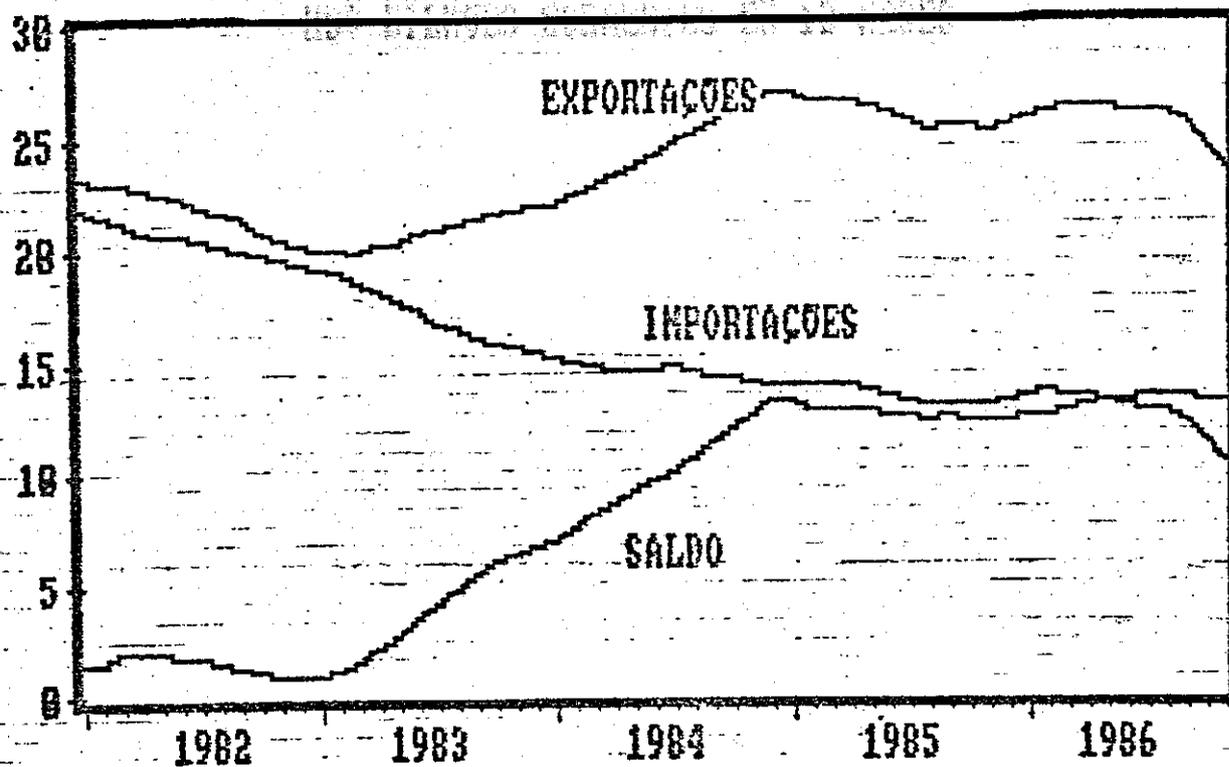


FIGURA 7  
 A BALANÇA COMERCIAL DO BRASIL  
 US\$ BILHÕES CORRENTES EM 12 MESES

Como resultado do mal desempenho nas transações correntes e nas contas de capitais, ocorreu uma queda nas reservas cambiais, dos US\$ 10,5 bilhões em dezembro de 1985 para US\$ 5 bilhões em dezembro de 1986, o que fragilizou consideravelmente as renegociações da dívida externa e impôs sérias restrições à política econômica de 1987. A incerteza em relação à política econômica e os preconceitos nacionalistas contribuíram para fomentar a saída e desestimular a entrada de capitais estrangeiros. Todo o esforço do ajuste recessivo de 1981-84 foi perdido e a economia brasileira terá que ingressar em nova fase de ajuste. O problema é que os graus de liberdade para a escolha da estratégia reduziram-se substancialmente. Com a democracia representativa, não há espaço para restaurar a competitividade do câmbio através da repressão salarial autoritária e qualquer aceleração nas desvalorizações cambiais imporá novas pressões inflacionárias. O uso de maiores subsídios aparentemente contorna este dilema, mas ao preço de maior déficit público, o que conflita com o imprescindível controle da demanda.

Em resumo, o grande desafio para o terceiro ano da Nova República voltou a ser - além do irrenunciável resgate da dívida social- recuperar o equilíbrio nas contas externas, essencial para as perspectivas futuras da economia brasileira, tanto em termos de implantar bases seguras para o crescimento econômico sustentado com tranquilidade social, quanto na própria renegociação da dívida externa em bases satisfatórias.

#### IV - OS DESAFIOS DO EXTERIOR

O cenário externo mais provável para o Brasil nos anos finais da década de 80 está longe de ser confortável. Mas também não é desesperador, considerando as reações da nossa economia. A provável elevação no preço do petróleo - devido ao agravamento do conflito Iraque-Irã e à recuperação dos estoques estratégicos do hemisfério norte desgastado com o último inverno - e a maioria Democrata no congresso americano traçam o contorno das nossas esperanças para o futuro imediato. O aumento do preço internacional do petróleo não tem maiores efeitos diretos sobre o Brasil, uma vez que a nossa dependência tem seus dias contados. É importante recordar que em 1986 as importações líquidas de combustíveis atingiram US\$ 2 bilhões, algo menor que 1 % do PIB. Contudo, os efeitos indiretos são mais sérios. O aumento da inflação mundial causará novo aumento na taxa internacional de juros e este fato é deplorável para um país endividado. A provável recessão mundial também não favorece o Brasil. A Figura 8 mostra a estreita relação entre o crescimento econômico e o comércio mundial; para cada um por cento de variação no crescimento econômico, o comércio mundial varia dois por cento no mesmo sentido. Se o produto mundial cair 2,5 % nos próximos anos, como prevêem as estimativas pessimistas, antecipa-se que o comércio mundial cairá uns 5 %. Este cenário é propício ao fortalecimento de práticas protecionistas. Mesmo que estas previsões não se confirmem, é certa a exacerbação do protecionismo por parte dos Estados Unidos, que será inclusive agravado pela relutância congênita dos democratas em adotar

FIGURA 8  
PRODUTO E COMÉRCIO MUNDIAL  
TAXAS DE CRESCIMENTO

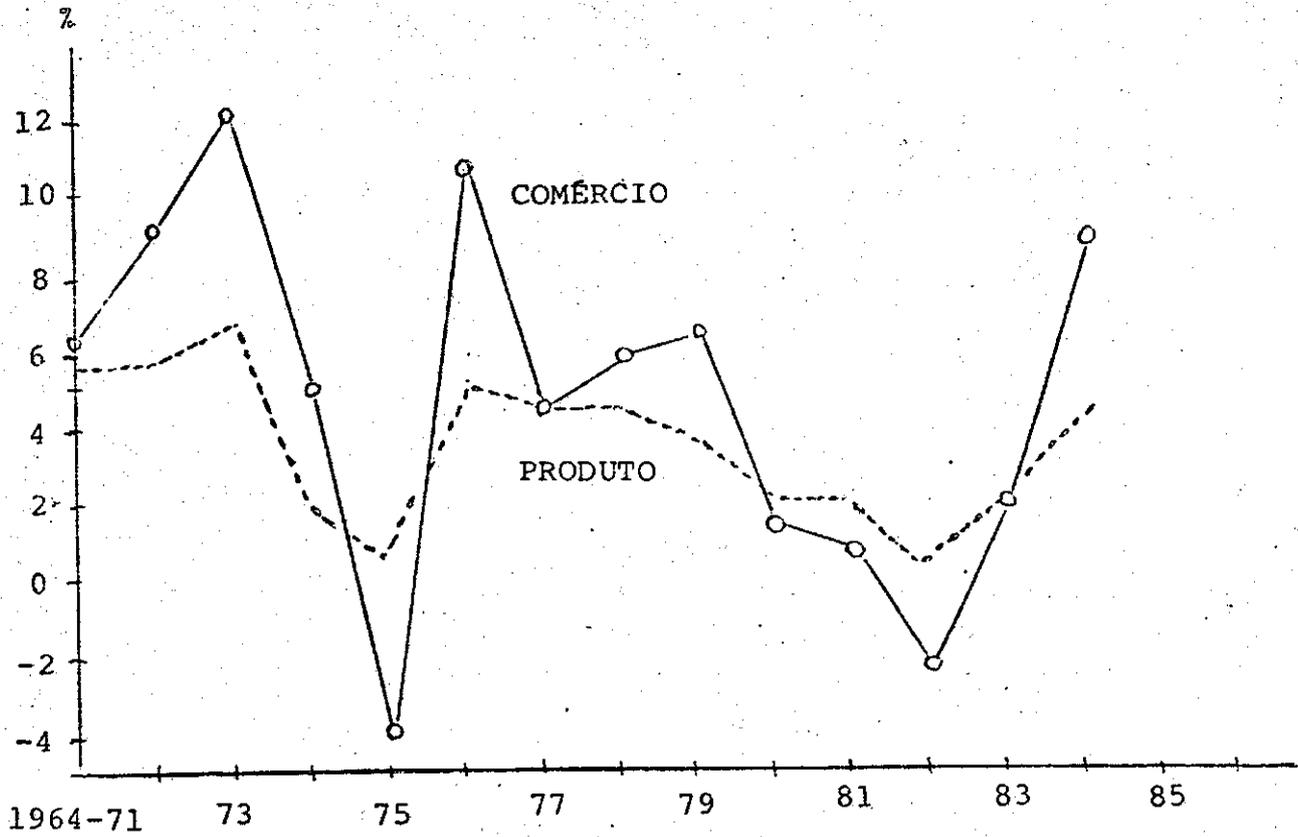


FIGURA 8  
PRODUTO E COMÉRCIO MUNDIAL  
TAXAS DE CRESCIMENTO

medidas diretas de redução do déficit comercial.

Portanto, o ambiente extremamente favorável de 1986, com a queda nos preços de petróleo e dos juros internacionais, e a desvalorização do dólar perante às outras moedas fortes, deve reverter nos anos próximos, atingindo duramente os países em desenvolvimento endividados.

A falta de sintonia do comércio exterior do Brasil em relação ao resto do mundo é outro aspecto perturbador. A Figura 9 reproduz a evolução das importações dos EUA, Brasil e o mundo. Até 1974, as importações brasileiras cresceram mais rápido que as dos EUA. O ajuste após o primeiro choque de petróleo também foi mais intenso nas nossas importações. O segundo choque de petróleo atingiu o Brasil, também com as importações crescentes. E finalmente, desde 1980, as importações brasileiras vêm decrescendo, enquanto a dos demais países, crescendo. Comparando as exportações brasileiras com as importações americanas, na Figura 10, constatamos a estreita dependência. A diversificação de mercados perseguida nos anos 70, foi esquecida em troca das vantagens e comodidade de atender o mercado americano. Isto significa que medidas de contenção do déficit comercial americano terão impacto direto sobre as nossas exportações.

O ajuste externo da economia brasileira e a implantação de bases sólidas para o atendimento das metas da Nova República exigem um aumento nas exportações. Da dívida externa registrada de US\$ 99,2 bilhões em 1986, cerca de US\$ 64 bilhões - quase 70 % - vencem até o final da década, caso não haja um

FIGURA 9  
EVOLUÇÃO REAL DE IMPORTAÇÕES  
1970 = 100

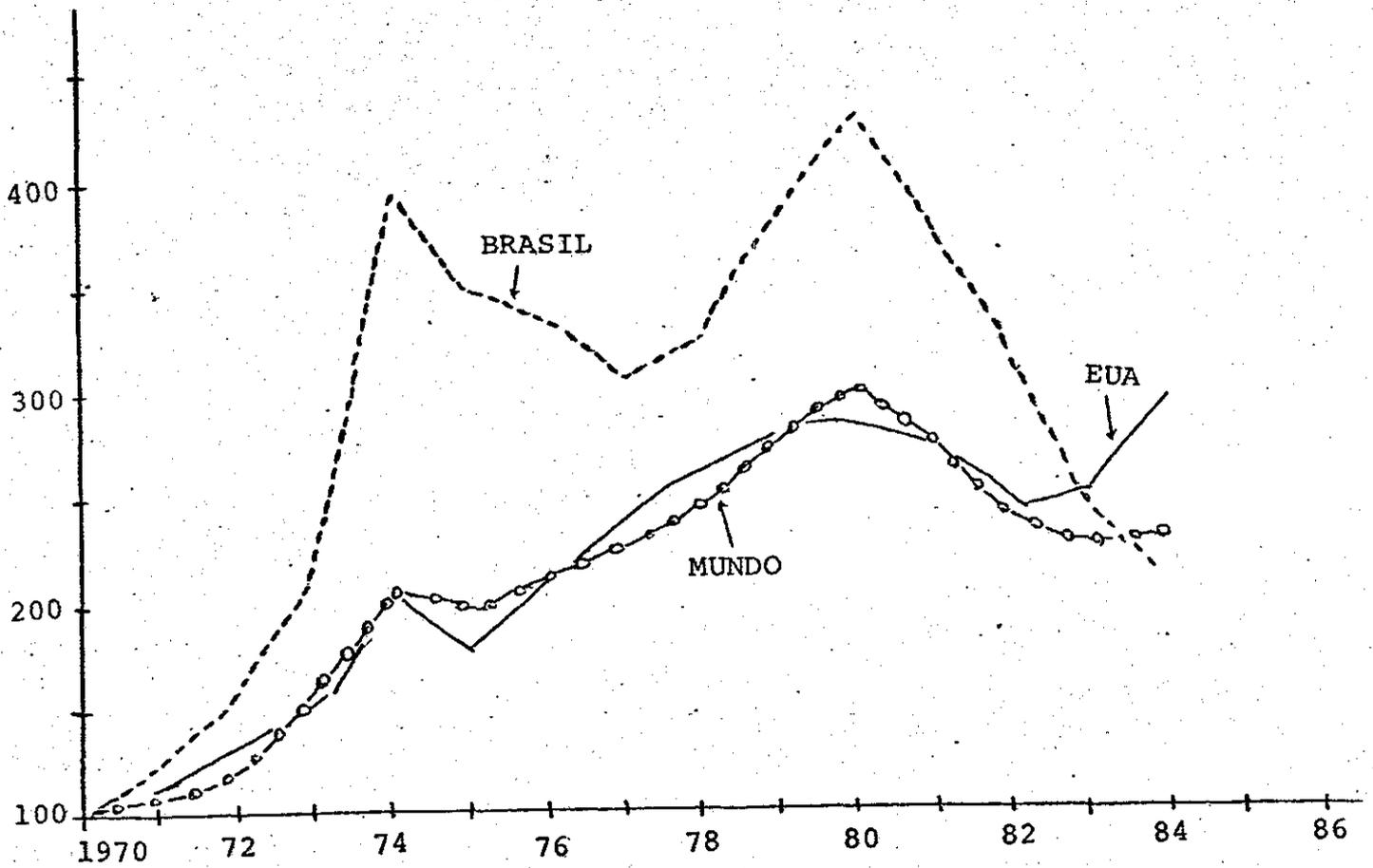


FIGURA 9  
EVOLUÇÃO REAL DE IMPORTAÇÕES  
1970 = 100

FIGURA 10  
EVOLUÇÃO REAL: BRASIL E EUA  
1970=100

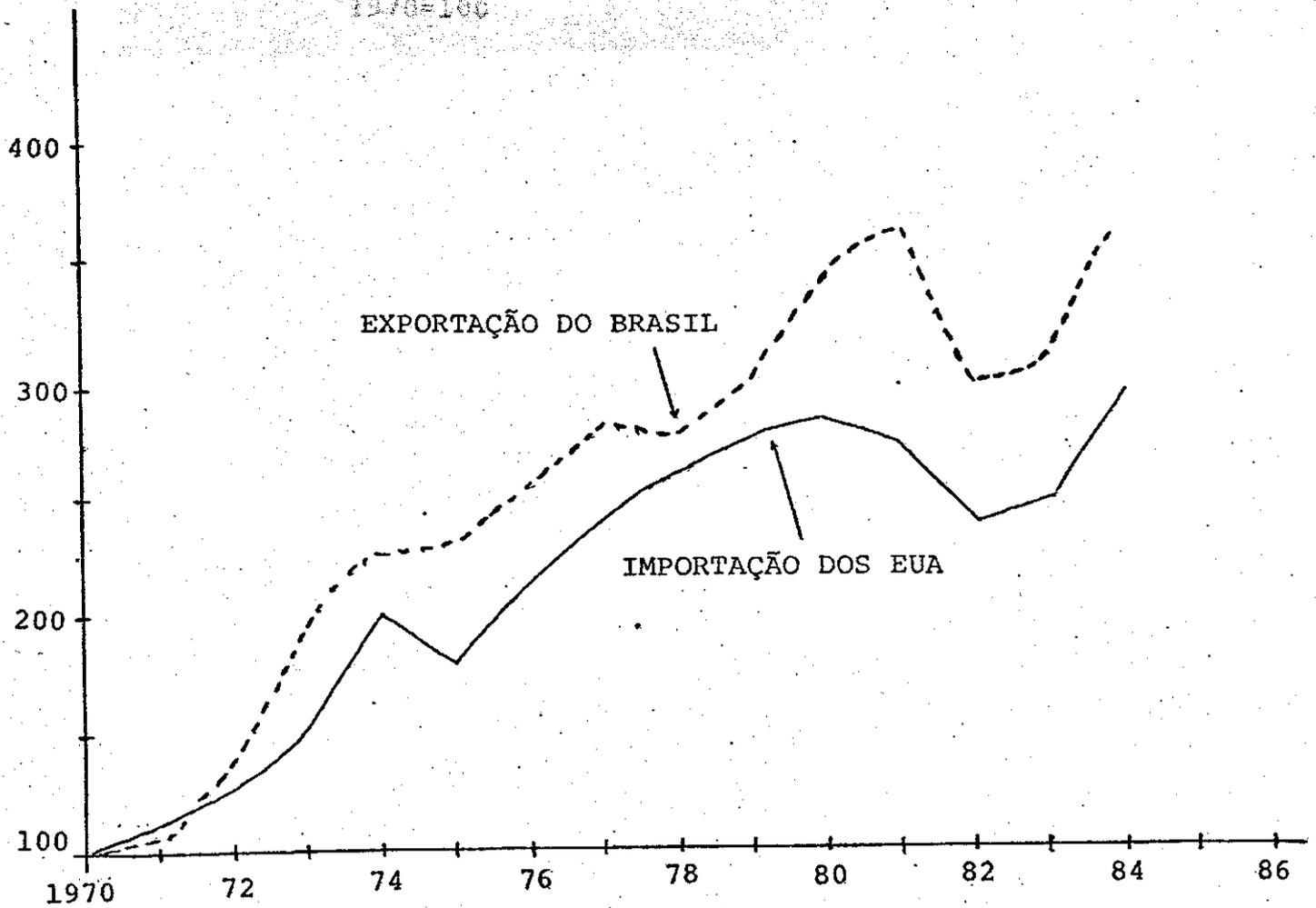


FIGURA 10  
EVOLUÇÃO REAL: BRASIL E EUA  
1970 = 100

reescalonamento. Conjugando o cenário externo pessimista, as grandes necessidades brasileiras de exportação apenas para viabilizar suas metas internas, as reduzidas reservas cambiais e as pesadas exigências de dívida externa, não sobram muitas estratégias alternativas ao Brasil. Por estes motivos, não existe espaço para o Brasil cometer erros de diagnóstico nem de terapêutica macroeconômica, e muito menos de um correto relacionamento com os credores internacionais. Para crescer em bases permanentes, o Brasil precisa contar com poupanças externas, o que envolve um compromisso com os nossos credores externos no nosso esforço de desenvolvimento econômico e social. Afinal, o crescimento econômico do Brasil num ambiente democrático é um requisito crucial para que o serviço da dívida externa seja honrado. Por isso, a renegociação da dívida externa compreende algo mais do que a discussão de spreads e prazos de pagamento. A visão simplista de moratórias unilaterais é prejudicial, por mascarar a verdadeira origem das nossas dificuldades. Reiteradas vezes o Brasil já declarou que honrará seus compromissos externos. O esforço comercial externo terá que continuar, e agora com mais vigor. As oportunidades comerciais são fantásticas e para tal é necessário primeiro, ampliar o grau de competitividade dos nossos produtos; e segundo, que o exterior compreenda os benefícios fantásticos da maior abertura do Brasil ao exterior.